



CORTE DEI CONTI

**Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali**

**RELAZIONE SPECIALE**

**2/2009**



**GLI "ORGANISMI PAGATORI" IN ITALIA**

***Stato di attuazione e costo del decentramento***

***Magistrato istruttore: Cons. Ennio COLASANTI***

***Ha collaborato: Valeria LEOPIZZI***



# *Corte dei Conti*

## **LA SEZIONE DI CONTROLLO**

### **PER GLI AFFARI COMUNITARI ED INTERNAZIONALI**

Delibera n. 3/2009

composta dai Magistrati:

Dott.	Bartolomeo	MANNA	Presidente
Dott.	Franco	FRANCESCHETTI	Consigliere
Dott.	Ivan	DE MUSSO	Consigliere
Dott.	Giuseppe	COGLIANDRO	Consigliere
Dott.	Ennio	COLASANTI	Consigliere
Dott.ssa	Maria Teresa	POLITO	Consigliere
Dott.	Carlo	MANCINELLI	Primo Referendario

\*\*\*\*\*

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e in particolare l'art. 3, comma 4, secondo il quale la Corte dei conti determina annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sui Fondi di provenienza comunitaria;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000 concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti ed in particolare l'art. 10 come modificato dall'art. 12 della delibera n. 229 del 19 giugno 2008 adottata dal Consiglio di Presidenza;

vista la deliberazione n. 3/2007 in data 19 novembre 2007 di questa Sezione con la quale è stato approvato il programma per l'anno 2008 ed è stata autorizzata l'esecuzione dell'indagine "Gli organismi pagatori in Italia - Stato di attuazione e costo del decentramento";

vista la relazione presentata il 13 luglio 2009 con la quale il consigliere Ennio Colasanti ha riferito sull'esito dell'indagine;

vista l'ordinanza n. 2/2009 del 3 agosto 2009, con la quale il Presidente della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali ha convocato il Collegio della Sezione per l'adunanza del 5 ottobre 2009 ai fini della pronuncia, ai sensi dell'articolo 3 comma 4 della legge 20/1994, sui risultati dell'indagine in argomento;

vista la lettera prot. 887 del 6 agosto 2009, con la quale è stato trasmesso lo schema della citata relazione, a: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Dipartimento Politiche europee e internazionali – Direzione Generale attuazione politiche comunitarie e internazionali di mercato - ATPO I; AGEA – Commissario straordinario; Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura, all'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna; Organismo Pagatore della Regione Lombardia; Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura; Agenzia Regionale Piemontese per le Erogazioni in Agricoltura; Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura; Organismo Pagatore della Provincia Autonoma di Bolzano; Agenzia Provinciale per i Pagamenti di Trento; Agenzia delle Dogane – Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo; Ente Nazionale Risi; Regione Liguria; Regione Val d'Aosta; Regione Friuli Venezia Giulia; Regione Trentino-Alto Adige; Regione Marche; Regione Umbria; Regione Abruzzo; Regione Lazio; Regione Molise; Regione Campania; Regione Calabria; Regione Puglia; Regione Sicilia; Regione Sardegna;

vista la nota del 10 settembre 2009, con la quale è stata comunicata la data dell'odierna adunanza alle suddette Amministrazioni;

viste le note pervenute da: Regione Val d'Aosta (Assessorato Agricoltura) n. 20801 del 29 maggio 2009; Provincia Autonoma di Trento (Dipartimento Agricoltura e alimentazione) n. D325/09/6219/9-136/09 del 29 maggio 2009; Provincia Autonoma di Bolzano (Assessorato Agricoltura) n. 81/01/302214 del 25 maggio 2009; Regione Friuli Venezia Giulia (Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali) n. 43416 del 15 giugno 2009 e n. 11362/10893 SGR del 9 settembre 2009; Regione Liguria (Dipartimento Agricoltura) n. PG/2009/85539 del 3 giugno 2009; Regione Marche (Giunta regionale) n. 998/2009; Regione Umbria (Giunta regionale) n. 0086752 del 28 maggio 2009; Regione Abruzzo (Giunta regionale) n. RA60620 del 28 maggio 2009; Regione Molise (Assessorato Agricoltura) n. 013533 del 27 maggio 2009; Regione Campania (Giunta regionale) n. 2009.0489598 del 4 giugno 2009; Regione Calabria (Dipartimento Agricoltura e foreste) n. 183/DG del 27 maggio 2009; Regione Puglia (Area politiche sviluppo rurale) n. 28/4570 del 26

maggio 2009); Regione Sicilia (Assessorato Agricoltura e foreste) n. 52057 del 3 giugno 2009; Regione Sardegna (Assessorato Agricoltura) n. 15309 del 29 luglio 2009;

- viste le comunicazioni pervenute da: AGEA, il 24 giugno 2009 e il 1° ottobre 2009 sui dati relativi ad APPAG, ARTEA, ARBEA, OPPAB e SAISA, il 16 settembre 2009 sui dati ARTEA, AVEPA, OPLO e AGREA e il 22 settembre 2009 sui dati ARPEA; AVEPA, il 15 settembre 2009; Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura -AREA VdA, il 27 maggio 2009 prot. 3834; ARTEA, il 5 giugno, il 12 agosto e il 6 ottobre 2009; ARPEA, l'8 ottobre 2009 prot. 86573/DIR; Agenzia delle Dogane SAISA, il 31 agosto 2009 prot. 116453/RU; Ente Nazionale Risi, il 7 agosto 2009;

udito il Consigliere Ennio Colasanti;

interventuti: per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Dipartimento Politiche europee e internazionali – Direzione Generale Attuazione politiche comunitarie e internazionali di mercato - ATPO I la Dott.ssa Wanda Cozzi (Dirigente dell'Ufficio ATPO I); per la Regione Campania - Giunta regionale Settore bilancio e credito agrario - Area generale di coordinamento sviluppo attività settore primario il Dott. Pasquale Cirillo (Dirigente del Settore); per la Regione Friuli Venezia Giulia – Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali il Dott. Roberto Venturini (titolare di posizione organizzativa); per la Regione Lazio – Direzione Regionale Agricoltura il Dott. Gino Settimi (Direttore della Direzione); per la Regione Marche – Servizio Agricoltura, forestazione e pesca la D.ssa Cristina Martellini (Dirigente del Servizio); per Agenzia per le erogazioni in agricoltura-AGEA il Dott. Alberto Migliorini, titolare dell'Ufficio Monocratico, e il Dott. Rocco Giannini, Dirigente dell'Ufficio Rapporti Finanziari, Area Coordinamento; per l'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna-AGREA il Direttore Dott. Nicodemo Spatari; per l'Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura -ARBEA il Direttore Dott. Gabriele Di Mauro; per l'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura-ARTEA il Direttore Dott. Giuseppe Cortese; per l'Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura-AVEPA il Direttore Dott. Fausto Luciani, il Dott. Gianni Furlan, Dirigente responsabile Area Amministrativo Contabile e il Dott. Fabio Milocchi, Dirigente responsabile Controllo Interno; per l'Organismo Pagatore della Regione Lombardia il Dott. Federico Giovanazzi, Dirigente del Servizio tecnico pagamenti, e la Dott.ssa Manuela Giarretta, Direttore Ragioneria e contabilizzazione; per l'Organismo pagatore della Provincia autonoma di Bolzano il Direttore Dott. Marco Dalnodar; per l'Agenzia Regionale per la Gestione e le Erogazioni degli aiuti in Agricoltura per Regione Sardegna-ARGEA il Commissario straordinario Dott. Gianni Ibba; per la Regione Val d'Aosta - Direzione politiche

comunitarie e miglioramenti fondiari dell'Assessorato agricoltura e risorse naturali il Dott. Luca Dovigo, Direttore della Direzione, e per l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura -AREA VdA il Direttore Dott. Rudy Sandi,

#### DELIBERA

di approvare la relazione allegata che tiene conto delle osservazioni formulate dalle Amministrazioni;

#### ORDINA

che la presente deliberazione e l'unita relazione siano trasmesse:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;
- alla Regione Liguria;
- alla Regione Valle d'Aosta;
- alla Regione Trentino-Alto Adige;
- alla Regione Friuli Venezia Giulia;
- alla Regione Marche;
- alla Regione Umbria;
- alla Regione Abruzzo;
- alla Regione Lazio;
- alla Regione Molise;
- alla Regione Campania;
- alla Regione Calabria;
- alla Regione Puglia;
- alla Regione Sicilia;
- alla Regione Sardegna;
- all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura;
- all'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura -AREA VdA;
- all'Agenzia Regionale Toscana per le Erogazioni in Agricoltura,
- all'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna;
- all'Organismo Pagatore della Regione Lombardia;
- all'Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura;
- all'Agenzia Regionale Piemontese per le Erogazioni in Agricoltura;
- all'Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura;

- all'Agencia Regionale per la Gestione e le Erogazioni degli aiuti in Agricoltura per la Regione Sardegna;
- all'Organismo Pagatore della Provincia Autonoma di Bolzano;
- all'Agencia Provinciale per i Pagamenti di Trento;
- all'Agencia delle Dogane – Servizio Autonomo Interventi nel Settore Agricolo;
- all'Ente Nazionale Risi.

Le Amministrazioni interessate:

- comunicheranno alla Corte dei conti e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenzialmente adottate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3 comma 6 della l. n. 20/94, modificato dall'art. 1 comma 172 della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'articolo 3, comma 64 della legge 24 dicembre 2007 n. 244, da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Presidenza della Corte.

Il Presidente

(F.to dott. Bartolomeo Manna)

Il Consigliere relatore

(f.to dott. Ennio Colasanti)

Depositata in Segreteria il 22 ottobre 2009

Il Dirigente

(f.to dott.ssa Maria Laura Iorio)





## INDICE

<b>Sintesi .....</b>	<b>11</b>
<b>1. L' "organismo pagatore" nella regolamentazione comunitaria .....</b>	<b>15</b>
<b>2. L' "organismo pagatore" nella normativa italiana .....</b>	<b>19</b>
<b>3. L'istituzione e il riconoscimento degli "organismi pagatori" italiani .....</b>	<b>20</b>
<b>4. Lo stato di attuazione della normativa nazionale sugli "organismi pagatori" .....</b>	<b>24</b>
<b>5. Il finanziamento del sistema degli "organismi pagatori" .....</b>	<b>28</b>
<b>6. Oneri per l'operatività degli "organismi pagatori" .....</b>	<b>31</b>
<b>7. Analisi delle spese correnti.....</b>	<b>35</b>
<b>8. L'attività degli "organismi pagatori": una valutazione.....</b>	<b>43</b>
<b>9. Considerazioni conclusive.....</b>	<b>51</b>



## **Sintesi**

1. L' "organismo pagatore", all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea, svolge – anche a tutela degli interessi finanziari della Comunità – le funzioni di gestione, controllo e rendicontazione dei finanziamenti a favore del comparto agricolo che la Comunità assegna agli Stati membri nell'ambito delle politiche comunitarie di sostegno all'agricoltura europea.
2. Nel 1999, con decreto legislativo, fu assunta la decisione di decentrare a livello di Regione e di Province autonome le funzioni di organismo pagatore – all'epoca esercitate dall'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) di cui lo stesso provvedimento delegato disponeva la soppressione ed il trasferimento di funzioni e mezzi alla costituenda Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) – ed ai citati enti territoriali fu rimessa l'istituzione di appositi servizi ed organismi per lo svolgimento delle funzioni di organismo pagatore regionale e di Provincia autonoma.

In via transitoria, in attesa della effettiva istituzione ed operatività degli organismi pagatori regionali e provinciali, le funzioni in argomento continuano per norma ad essere esercitate a livello nazionale da AGEA con l'obbligo per la stessa di trasferire il proprio personale, non più necessario per lo svolgimento dei compiti di organismo pagatore, e le connesse risorse finanziarie, agli organismi pagatori regionali/provinciali man mano che vengono istituiti.

3. Nel contesto della annuale relazione sui "Rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari" la Corte dei conti – Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali – ha dato atto delle iniziative regionali per la istituzione degli organismi pagatori constatando che, alla fine del 2007, soltanto in meno di un terzo delle Regioni italiane tali organismi erano effettivamente operativi.
4. La Sezione ha ritenuto quindi opportuno inserire nel proprio programma di attività l'indagine – originata da tale constatazione – volta ad analizzare lo stato di attuazione delle disposizioni normative concernenti il decentramento delle funzioni di organismo pagatore, le motivazioni del riscontrato ritardo attuativo, l'onere finanziario sopportato per l'esercizio delle funzioni e connesse attività di organismo pagatore. Di questa indagine la presente relazione dà conto.

5. L'indagine e le valutazioni formulate ad essa connesse sono basate su dati ed informazioni direttamente forniti dagli organismi pagatori e dalle Giunte regionali e delle due Province autonome attraverso due questionari appositamente elaborati dalla Sezione, ai quali i destinatari hanno dato pronto riscontro.

Il primo questionario (indirizzato agli organismi pagatori) ha consentito l'acquisizione di dati finanziari e di dati statistici relativi all'attività operativa 2006 e 2007<sup>1</sup>. L'altro questionario ha permesso la raccolta delle motivazioni addotte dalle Giunte regionali e provinciali relativamente alla mancata istituzione dell'organismo pagatore alla fine del 2007.

6. Le principali risultanze dell'indagine svolta sono qui di seguito riepilogate<sup>2</sup>.

- Persistenza di un sistema "ibrido" di organismi pagatori "nazionali" (AGEA) e regionali (soltanto in sei Regioni), che nello spirito della norma era previsto come ipotesi transitoria e di breve durata.
- Probabile consolidamento di tale sistema in quanto, mentre alcune Regioni hanno istituito, successivamente al 2007, o ritengono di istituire l'organismo pagatore, un gruppo di cinque Regioni ritiene non economicamente conveniente né qualitativamente opportuna (in termini di effettivo miglioramento del servizio reso) la istituzione di propri organismi pagatori regionali.
- Possibilità che la norma che dispone l'istituzione degli organismi pagatori non raggiunga appieno i due suoi obiettivi: a) completo decentramento delle funzioni/attività di organismo pagatore; b) trasferimento del personale e delle connesse risorse non più necessarie allo svolgimento delle funzioni/attività di organismo pagatore da AGEA agli organismi pagatori a livello di Regione e Provincia autonoma e conseguente cessazione da parte di AGEA dello svolgimento delle funzioni di organismo pagatore "regionale".
- Conferma della previsione (se pur non espressamente formulata) che l'operazione di decentramento comunque ha in sé insita e concretamente comporta: a) moltiplicazione di similari strutture per l'esercizio di analoghe funzioni/attività; b) aumento del numero di personale e incremento di costi

---

<sup>1</sup> Questa indagine ha come riferimento la situazione a fine 2007 in quanto tesa ad analizzare anche "in corso d'opera" le motivazioni dei ritardi nell'attuazione della normativa sul decentramento delle funzioni di organismo pagatore. In sede di "relazione annuale 2009" la Sezione si propone di esporre il seguito dato all'indagine con considerazioni basate su dati afferenti al 2008 e, ove disponibili, al 2009.

<sup>2</sup> Le risultanze dell'indagine tengono conto delle risposte acquisite dagli organismi pagatori e dalle Amministrazioni regionali a seguito di procedura "in contraddittorio" instaurata con nota della Sezione prot. n. 887 del 6 agosto 2009.

che, comunque - anche qualora attuabile il trasferimento di personale e risorse finanziarie da AGEA OP (organismo pagatore) agli altri organismi - è connesso alle obiettive necessità di assicurare ad ogni organismo pagatore le proprie strutture operative a livello sia dirigenziale sia di personale non dirigente, che difficilmente possono trovare nel personale in servizio presso AGEA completa copertura.

7. Per quanto sopra rilevato, la Corte dei conti ravvisa l'esigenza: a) di rivolgere al Parlamento e, per quanto di competenza, al Governo l'invito a valutare le considerazioni esposte nella presente relazione in merito all'applicazione della normativa in vigore; b) di prospettare agli organismi pagatori operativi l'opportunità di riconsiderare la loro organizzazione strutturale/amministrativa al fine del contenimento dei costi e del miglioramento dell'efficienza della gestione.

\* \* \*



## 1. L' "organismo pagatore" nella regolamentazione comunitaria

1. Nell'ottica della "gestione concorrente" delle azioni e delle misure previste dalla politica agricola comune e con l'intento di favorire una sinergica collaborazione tra la Commissione e gli Stati membri volta a garantire la sana utilizzazione finanziaria dei fondi comunitari, la normativa comunitaria degli anni novanta<sup>3</sup> aveva previsto la costituzione di tre organismi ("pagatore", "di coordinamento" e "di certificazione") le cui funzioni, responsabilità e caratteristiche sono state riprese e confermate dalla nuova regolamentazione<sup>4</sup> che, in questi primi anni del ventunesimo secolo, ha disegnato un nuovo assetto della politica agricola comune imperniato su due fonti di finanziamento: il "Fondo europeo agricolo di garanzia - FEAGA" e il "Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR"<sup>5</sup>.

2. Della citata terna di organismi, quello "pagatore" costituisce il fulcro delle attività che, a tutela degli interessi finanziari della Comunità, sono ordinate alla gestione, controllo e rendicontazione dei finanziamenti ricevuti dallo Stato membro per la politica agricola comune.

Degli altri due organismi, in effetti:

- quello "di coordinamento", la cui istituzione è prevista solo nel caso della costituzione di più organismi pagatori, è unico interlocutore della Commissione per conto dello Stato membro ed esercita il compito: di garantire la coerenza nella gestione dei fondi promuovendo una applicazione armonizzata delle norme comunitarie; di fungere da collegamento tra la Commissione e gli organismi pagatori; di provvedere alla comunicazione delle informazioni richieste dalla Commissione sulle attività dei vari organismi pagatori<sup>6</sup>;
- quello "di certificazione" è un ente, pubblico o privato, operativamente indipendente dall'organismo pagatore e dall'organismo di coordinamento che, su designazione dello Stato membro, che ne garantisce le necessarie competenze tecniche, ha il compito della certificazione dei conti dell'organismo pagatore (o

---

<sup>3</sup> Cfr. reg. (CE) 1258/1999 (Consiglio) del 17 maggio 1999 (art. 4) e reg. (CE) 2390/1999 (Commissione) del 25 ottobre 1999 (art. 1).

<sup>4</sup> Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (Consiglio) del 21 giugno 2005, relativo al "finanziamento della politica agricola comune" (modificato con regg. 320/2006, 378/2007, 1437/2007, 479/2008); e reg. (CE) 885/2006 (Commissione) del 21 giugno 2006, recante "modalità di applicazione del reg. (CE) 1290/2005 (Consiglio) per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR" (modificato da reg. 1233/2007).

<sup>5</sup> Per quanto rileva ai fini di questa relazione, si sottolineano qui di seguito i principali ambiti di intervento finanziario dei due citati Fondi.

- Il FEAGA finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Comunità, le spese relative a: restituzioni fissate per l'esportazione dei prodotti agricoli; interventi destinati a regolarizzare i mercati agricoli; pagamenti diretti agli agricoltori previsti dalla politica agricola comune.

- Il FEASR finanzia, in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e la Comunità, il contributo finanziario della Comunità ai programmi di sviluppo rurale eseguiti ai sensi della normativa comunitaria.

<sup>6</sup> Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (art. 6.3) e reg. (CE) 885/2006 (art. 4).

degli organismi pagatori) relativamente alla veridicità, completezza e correttezza degli stessi conti, tenuto conto del sistema di gestione e di controllo istituito<sup>7</sup>.

3. La necessità di una gestione uniforme dei finanziamenti per la politica agricola comune da parte degli Stati membri viene assicurata, sotto il profilo normativo, da una serie di disposizioni la cui adozione rientra nella competenza del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri.

3.1 Il Consiglio ha delineato il quadro normativo base fondato sulla istituzione dell' "organismo pagatore" e sulla determinazione delle garanzie essenziali che tale organismo deve assicurare in relazione ai pagamenti eseguiti nonché alla comunicazione e alla conservazione delle informazioni e ha affidato allo Stato membro il compito di accertare la sussistenza di tali garanzie nell'ente (pubblico o privato) che avanza richiesta di essere "riconosciuto" quale "organismo pagatore".

In particolare, l' "organismo pagatore" deve garantire<sup>8</sup>:

- a) il controllo dell'ammissibilità delle domande di aiuto nell'ambito del FEAGA e, nel quadro del FEASR, la procedura di attribuzione degli aiuti, nonché la loro conformità alle norme comunitarie prima di procedere all'ordine di pagamento;
- b) l'esatta e integrale contabilizzazione dei pagamenti eseguiti;
- c) l'effettuazione dei controlli previsti dalla normativa comunitaria;
- d) la presentazione dei documenti necessari nei tempi e nelle forme previsti dalle norme comunitarie;
- e) l'accessibilità dei documenti e la loro conservazione, in modo da garantirne l'integrità, la validità, la leggibilità nel tempo, compresi i documenti elettronici ai sensi delle norme comunitarie.

3.2 La Commissione, definendo analitiche modalità applicative del quadro normativo delineato dal Consiglio, ha determinato i criteri minimi omogenei validi a livello comunitario per il riconoscimento dell' "organismo pagatore" articolati su quattro fondamentali settori: a) ambiente interno, b) attività di controllo, c) informazione e comunicazione, d) monitoraggio.

---

<sup>7</sup> Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (art. 7) e reg. (CE) 885/2006 (art. 5).

<sup>8</sup> Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (art. 6.1).



Per ognuno dei settori citati la regolamentazione della Commissione fissa analitici criteri. Qui di seguito vengono evidenziati alcuni di tali criteri, utili anche per la individuazione dei compiti essenziali demandati all' "organismo pagatore"<sup>9</sup>:

#### **1. Ambiente interno**

a) La struttura organizzativa deve garantire: autorizzazione e controllo (amministrativo e "in loco") dei pagamenti; esecuzione dei pagamenti; contabilizzazione dei pagamenti. Queste tre funzioni devono essere affidate a differenti centri di attività e connesse responsabilità.

b) Le risorse umane devono essere adeguate per l'esecuzione delle operazioni e tecnicamente competenti. Devono esercitare compiti nettamente definiti e ripartiti sulla base anche di una politica di rotazione del personale addetto a funzioni sensibili.

c) Nel caso di delega di compiti è necessario un accordo scritto tra organismi pagatori e organismo delegato, rimanendo, comunque, l'organismo pagatore responsabile dell'efficace gestione dei fondi comunitari e obbligato al periodico accertamento che l'esecuzione dei compiti delegati sia conforme alla normativa comunitaria.

#### **2. Attività di controllo**

a) Adozione di procedure di autorizzazione delle domande di aiuti (ricevimento, registrazione e trattamento delle domande; verifiche; pagamento solo a seguito di controlli sufficienti a verificare che la domanda è conforme alle norme comunitarie; verifica da parte di dirigenti dell'adeguatezza dei controlli).

b) Adozione di procedure di pagamento che garantiscano il versamento delle somme esclusivamente sul conto bancario del richiedente.

c) Adozione di procedure di contabilità che garantiscano la esattezza, completezza e veridicità delle varie dichiarazioni (mensili, trimestrali, annuali) che l'organismo pagatore è tenuto a presentare alla Commissione entro i termini previsti dalle norme comunitarie.

d) Adozione di procedure in materia di anticipi e cauzioni.

e) Adozione di procedure in caso di debiti, cioè di somme che l'organismo pagatore è tenuto a riscuotere per conto del FEAGA o del FEASR, da registrare in apposito "registro dei debitori" che evidenzia gli importi da recuperare a carico degli operatori agricoli.

f) Definizione di una dettagliata pista di controllo di tutte le informazioni e documenti disponibili presso l'organismo pagatore.

#### **3. Informazione e comunicazione**

a) Comunicazione, che consenta l'aggiornamento delle banche dati e degli elenchi di controllo in caso di modifica dei regolamenti comunitari.

b) Sicurezza dei sistemi di informazione, da garantire in base a norme internazionalmente riconosciute.

#### **4. Monitoraggio**

a) Monitoraggio continuo attuato mediante attività di controllo interno: dei servizi tecnici responsabili dell'esecuzione dei controlli; dei sistemi di controllo; delle domande di pagamento.

b) Valutazione distinta da parte del servizio di controllo interno, indipendente dagli altri servizi, che riferisce direttamente al direttore dell'organismo pagatore, conformando la propria attività a criteri accettati a livello internazionale.

3.3 Lo Stato membro deve "riconoscere" l'organismo pagatore (o gli organismi pagatori) attribuendo tale "riconoscimento", e il connesso esercizio delle relative funzioni, soltanto a quegli enti la cui struttura e organizzazione amministrativa garantiscano il rispetto dei criteri definiti dalla Commissione e precedentemente ricordati.

La competenza per il rilascio (e per la revoca) del riconoscimento è attribuita ad una autorità ("autorità competente") designata dallo Stato membro a livello ministeriale. Tale designazione è comunicata alla Commissione.

---

<sup>9</sup> Cfr. reg. (CE) 885/2006 (art. 1.1 e allegato 1 ivi richiamato).

L'autorità competente decide, con atto formale, in merito al riconoscimento, avendo esaminato ed accertato, sulla base dei criteri sopra ricordati: le modalità per autorizzare ed eseguire i pagamenti, tutelare il bilancio comunitario, garantire la sicurezza dei sistemi informatici, tenere i registri contabili, suddividere le mansioni e operare gli opportuni controlli interni ed esterni.

L'atto di riconoscimento è inviato alla Commissione.

E' rimesso all' "autorità competente" anche il "riesame del riconoscimento" sulla base dell'esercizio di una costante supervisione dell'attività dell'organismo pagatore riconosciuto. I risultati di tale supervisione vengono comunicati per iscritto alla Commissione ogni tre anni.

Qualora l'organismo pagatore non soddisfi più i criteri stabiliti per il riconoscimento, l' "autorità competente" provvede alla "revoca" del concesso riconoscimento.

La regolamentazione comunitaria attribuisce, inoltre, allo Stato membro la facoltà di definire ulteriori criteri per il riconoscimento (al fine di tenere conto delle dimensioni, delle responsabilità e di altre caratteristiche specifiche dell'organismo pagatore) nonché il potere di determinare il numero degli organismi pagatori operanti sul territorio in relazione all'ordinamento costituzionale e alla struttura istituzionale propri dello Stato membro. Sotto quest'ultimo profilo le norme comunitarie, da un lato, chiedono di limitare il numero degli organismi pagatori riconosciuti al minimo necessario a garantire che le spese siano eseguite secondo modalità amministrative e contabili appropriate, dall'altro, impongono allo Stato membro l'istituzione e il riconoscimento "specifico" dell' "organismo di coordinamento" (di cui, in precedenza, sono state sinteticamente richiamate le attribuzioni) nonché dell' "organismo di certificazione". In particolare, a quest'ultimo - oltre allo specifico compito di certificazione dei conti degli organismi pagatori, già evidenziato - sono anche attribuite particolari incombenze riguardo al "riconoscimento" degli organismi pagatori attuato dallo Stato membro.

In effetti, l'organismo di certificazione, ai sensi della normativa comunitaria<sup>10</sup>, ha anche il compito di valutare (e indicare nella relazione annua che tale organismo deve elaborare in connessione con la certificazione dei conti) se "l'organismo pagatore soddisfa i criteri per il riconoscimento", esercitando in tal modo una sorta di "controllo" sull'operato dell' "autorità competente" dello Stato membro per quanto concerne l'iniziale riconoscimento dell'organismo pagatore e la successiva necessaria attività di costante supervisione della sussistenza dei criteri fissati per tale riconoscimento.

---

<sup>10</sup> Cfr. reg. (CE) 885/2006 (art. 5.4).

## 2. L' "organismo pagatore" nella normativa italiana

In ambito nazionale, nel 1999<sup>11</sup> è stata assunta la decisione politica di decentralizzare a livello di Regione e Provincia autonoma le attività di gestione e controllo dei finanziamenti connessi all'attuazione in Italia delle politiche agricole comunitarie, all'epoca affidate all'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA)<sup>12</sup>.

Alle Regioni e alle Province autonome è stato attribuito il compito di istituire "appositi servizi ed organismi per le funzioni di organismi pagatori", così in concreto determinando nel numero massimo di 22 gli organismi pagatori italiani<sup>13</sup>.

In sintesi, le norme che tra il 1999 e il 2001<sup>14</sup> hanno delineato il quadro di raccordo tra le diverse attribuzioni, ripartite tra livello centrale e regionale/provinciale, hanno definito, per la gestione e il controllo dei finanziamenti comunitari al comparto agricolo italiano, una struttura basata su:

- un'*autorità competente* (il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali)<sup>15</sup>;
- un *organismo di coordinamento* (l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, AGEA)<sup>16</sup>;
- una rete di *organismi pagatori* (nazionale, l'AGEA<sup>17</sup>, e poi regionali e provinciali per le Province autonome);

---

<sup>11</sup> Cfr. d.lgs 27 maggio 1999, n. 165 "Suppressione dell'AIMA e istituzione dell'AGEA" (art. 3.3).

<sup>12</sup> All'AIMA, posta in liquidazione, è subentrata l'AGEA (cfr. d.lgs 165/1999, art. 2, comma 4**bis** aggiunto con d.lgs 15 giugno 2000, n. 188, art. 2).

<sup>13</sup> Cfr. D.M. 12 ottobre 2000, art. 1 "Il numero degli organismi pagatori istituibili ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs 165/1999, non può essere superiore a 22, numero corrispondente alla struttura amministrativa territoriale italiana prevista dalla Costituzione".

<sup>14</sup> Cfr., oltre ai d.lgs 165/1999 e 188/2000 citati nelle precedenti note, anche la l. 21 dicembre 2001, n. 441.

<sup>15</sup> Nell'ambito del Ministero, quale "autorità competente" per il rilascio e revoca del riconoscimento di organismo pagatore (cfr. reg. (CE) 1663/1995, art. 1, abrogato e sostituito da reg. CE 885/2006, art. 1.2) è ora il "Dipartimento delle filiere agricole ed agroalimentari - Direzione generale delle politiche agricole" (cfr. D.M. 20 ottobre 2006).

<sup>16</sup> Quale "organismo di coordinamento", l'AGEA agisce da interlocutore unico per l'Italia nei confronti della Commissione, per garantire una gestione coerente dei fondi ed il collegamento fra la stessa Commissione ed i vari organismi pagatori riconosciuti, centralizzando e mettendo a disposizione le informazioni ad essa destinate e promuovendo l'applicazione armonizzata delle norme comunitarie (cfr. reg. (CE) 1258/1999, art. 4, sostituito da reg. (CE) 1290/2005, art. 6.3; nonché reg. (CE) 885/2006, art. 4). Per il riconoscimento di AGEA quale organismo di coordinamento cfr., da ultimo, D.M. 31 ottobre 2006.

All'AGEA sono quindi attribuite, tra le altre, le seguenti funzioni: responsabilità nei confronti dell'UE per gli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti PAC e degli interventi sul mercato e sulle strutture del settore agricolo finanziati dal FEAGA/FEASR; rappresentanza degli organismi pagatori nei comitati del FEAGA/FEASR; rendicontazione all'Unione Europea dei pagamenti effettuati dagli organismi pagatori; acquisizione delle anticipazioni dei fondi provenienti dal FEAGA/FEASR; attribuzione agli organismi pagatori dei fondi per le spese comunitarie; assicurazione dell'omogenea applicazione da parte degli organismi pagatori della normativa e delle procedure comunitarie (cfr. decreto Ministro delle politiche agricole e forestali 14 giugno 2002, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell'economia e delle finanze: "Statuto AGEA"; nonché decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 18 febbraio 2009, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro dell'economia e delle finanze: "nuovo Statuto AGEA").

- i *centri autorizzati di assistenza agricola*, ai quali gli organismi pagatori possono attribuire incarichi nell'ambito dell'assistenza agli agricoltori e della raccolta delle domande di ammissione ai benefici comunitari, nazionali e regionali<sup>18</sup>.

### **3. L'istituzione e il riconoscimento degli "organismi pagatori" italiani**

L'aspetto più rilevante e innovativo del complesso di norme nazionali richiamate nel precedente paragrafo è senz'altro costituito dalla decisione di "regionalizzare" le funzioni di organismo pagatore.

Al riguardo la Corte dei conti, al momento dell'entrata in vigore delle norme nazionali, aveva valutato che l'effettivo inizio di operatività del sistema basato su organismi pagatori regionali e provinciali (nelle Province autonome) avrebbe potuto coincidere con l'anno finanziario comunitario 2002, nella ipotesi favorevole di rapida definizione dei complessi adempimenti procedurali necessari per il loro definitivo riconoscimento<sup>19</sup> e nella considerazione che elevato potesse essere l'interesse delle Regioni e Province autonome di istituire rapidamente organismi che avrebbero ricondotto sotto la loro diretta responsabilità la gestione ed il controllo dei finanziamenti comunitari al comparto agricolo che è di rilevante valenza politico-economica in tutta Italia.

Ma le previsioni, e le ipotesi e considerazioni su cui erano fondate, sono risultate eccessivamente ottimistiche – tenuto conto che alla fine del 2007 solo sei organismi pagatori regionali risultavano "riconosciuti" – e si sono scontrate con un inatteso atteggiamento "inerziale" delle Regioni e Province autonome più volte stigmatizzato dalla Corte che, pur nel rispetto della loro autonomia, ha continuamente richiamato<sup>20</sup> la necessità di dare pronta e completa attuazione al processo di regionalizzazione delle funzioni di organismo pagatore nonché

---

<sup>17</sup> Quale "organismo pagatore", l'AGEA provvede alla erogazione di aiuti, premi, contributi e interventi comunitari previsti dalla normativa comunitaria, non attribuita ad altri organismi pagatori. Esegue, inoltre, le forniture di prodotti agroalimentari disposte a titolo di aiuti dell'Unione Europea, cura la provvista e l'acquisto di prodotti agroalimentari per la costituzione di scorte; può essere incaricata di sostituire organismi pagatori inadempienti; assicura la regolare tenuta degli albi a valenza nazionale e comunitaria (cfr. "Statuti AGEA", citati). Inoltre l'AGEA seguita a svolgere le funzioni di organismo pagatore in quelle Regioni e Province autonome in cui l'organismo pagatore regionale o provinciale non risulta ancora istituito o riconosciuto (cfr. d.lgs 188/2000, art. 3).

<sup>18</sup> L'istituzione dei citati "centri" è prevista dal d.lgs 15 giugno 2000 n. 188 (art. 4). La loro regolamentazione è contenuta nel decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 27 marzo 2001 e, da ultimo, nel decreto dello stesso Ministro del 27 marzo 2008.

<sup>19</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Relazione annuale 2000, cap. III.3.

<sup>20</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, Rapporti annuali 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 e, da ultimo, 2007, paragrafi relativi alla "politica agricola comune".

l'esigenza da parte delle competenti autorità (centrali, regionali e provinciali) di attentamente considerare, valutare e rimuovere gli ostacoli che, sul piano normativo o su quello delle procedure amministrative, si frappongono al decentramento delle citate funzioni.

Per poter esprimere una più completa valutazione dello stato di attuazione della normativa nazionale – che costituisce uno degli obiettivi di questa indagine – la Corte ha, quindi, ritenuto necessario acquisire direttamente dalle Regioni e Province autonome elementi informativi sulle motivazioni che, a fine 2007, non avevano ancora consentito la istituzione e/o il riconoscimento dei relativi organismi pagatori. Di tali motivazioni si darà conto nel successivo paragrafo. Qui di seguito si riportano, in sintesi, informazioni concernenti l'AGEA nonché gli altri organismi pagatori sinora istituiti, riconosciuti ed effettivamente operativi nelle Regioni Veneto, Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Basilicata e Piemonte.

**AGEA –Agenzia per le erogazioni in agricoltura<sup>21</sup>**

- Istituzione: d.lgs 27 maggio 1999 n. 165
- Ente di diritto pubblico
- Autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile
- Personale proprio
- Organi: Presidente (rappresentante legale)  
Consiglio di Amministrazione (Presidente e sette membri)  
Collegio dei revisori (tre membri)
- Finanziamento: assegnazioni a carico dello Stato, determinate con la legge finanziaria
- Riconoscimento: D.M. 31 ottobre 2006 (nuovo)

**AGREA –Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura per l'Emilia-Romagna**

- Istituzione: l. regionale 23 luglio 2001 n. 21
- Personalità giuridica pubblica
- Autonomia organizzativa, amministrativa e contabile
- Personale dipendente dalla Regione e distaccato presso l'Agenzia
- Organi: Direttore (rappresentante legale)  
Collegio dei revisori (tre membri)
- Finanziamento: contributi ordinari regionali (e straordinari per specifiche attività)
- Riconoscimento: D.M. 13 novembre 2001
- Inizio operatività: Esercizio finanziario 2002

---

<sup>21</sup> L'AGEA, come in precedenza detto, ha assunto le funzioni della soppressa AIMA (Agenzia di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) posta in liquidazione con il ricordato d.lgs 27 maggio 1999 n. 165. L'AGEA svolge le funzioni di organismo pagatore e di coordinamento, nonché funzioni di organismo pagatore per aiuti nazionali al comparto agricolo.

**ARTEA – Agenzia regionale toscana per le erogazioni in agricoltura**

- Istituzione: l. regionale 19 novembre 1999 n. 60
- Personalità giuridica pubblica
- Autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale
- Personale proprio
- Organi: Direttore (rappresentante legale)  
Collegio dei revisori (cinque membri)
- Finanziamento: stanziamenti determinati dal bilancio regionale
- Riconoscimento: D.M. 13 novembre 2001
- Inizio operatività: Esercizio finanziario 2002

**AVEPA – Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura<sup>22</sup>**

- Istituzione: l. regionale 9 novembre 2001 n. 31
- Ente di diritto pubblico
- Autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale
- Personale proprio
- Organi: Direttore (rappresentante legale)  
Collegio dei revisori (tre membri)
- Finanziamento: contributo ordinario regionale (e straordinario per specifiche attività)
- Riconoscimento: D.M. 26 giugno 2002
- Inizio operatività: Esercizio finanziario 2002

**OPLO – Organismo pagatore regionale della Regione Lombardia**

- Istituzione: l. regionale 7 febbraio 2000, n. 7 e delibera Giunta regionale 2 luglio 2001, n. VII/5291
- Struttura organizzativa interna alla Regione
- Personale regionale
- Organi: Direttore generale (della Direzione generale agricoltura), responsabile dell'OPLO
- Finanziamento: regionale
- Riconoscimento: D.M. 9 novembre 2001
- Inizio operatività: Esercizio finanziario 2002

**ARBEA – Agenzia della Regione Basilicata per le erogazioni in agricoltura**

- Istituzione: l. regionale 12 marzo 2001 n. 15, e successive modificazioni
- Personalità giuridica pubblica
- Autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale
- Personale proprio
- Organi: Direttore (rappresentante legale)  
Collegio dei revisori (tre membri)
- Finanziamento: stanziamenti determinati dal bilancio regionale
- Riconoscimento: D.M. 3 marzo 2005
- Inizio operatività: Esercizio finanziario 2005

---

<sup>22</sup> L'AVEPA, oltre a svolgere le funzioni di organismo pagatore regionale, gestisce anche le attività delegate dalla Regione Veneto (gestione del fascicolo aziendale, del settore vitivinicolo, dell'UMA- Utenti macchine agricole -, delle quote latte, degli aiuti di Stato, ecc.). I dati esposti di seguito nel testo di questa relazione concernono solo le funzioni di organismo pagatore.

**FINPIEMONTE S.p.A. – Istituto finanziario regionale piemontese<sup>23</sup>**

- Istituzione: l. regionale 26 gennaio 1976 n. 8
- Attribuzione funzioni organismo pagatore: l. regionale 21 giugno 2002 n. 16
- Società per azioni
- Autonomia organizzativa, amministrativa, contabile e patrimoniale
- Personale proprio
- Organi: Assemblea  
Consiglio di Amministrazione  
Collegio sindacale
- Finanziamento: La Regione Piemonte riconosce all'organismo pagatore le spese di funzionamento, nonché l'onere per le eventuali anticipazioni di cassa per temporanea carenza di disponibilità in relazione a ritardi nel versamento dei fondi regionali, nazionali e comunitari. I rapporti finanziari tra Regione Piemonte e organismo pagatore sono regolati da apposita convenzione.
- Riconoscimento: D.M. 18 aprile 2005
- Inizio operatività: Esercizio finanziario 2005

Per completezza d'informativa, qui di seguito si riportano anche elementi conoscitivi relativi agli altri due organismi pagatori nazionali: SAISA ed Ente Risi.

**SAISA – Servizio autonomo interventi nel settore agricolo**

E' preposto alla erogazione delle somme stanziare a titolo di restituzione alle esportazioni di prodotti agricoli (acquisizione domande, istruttoria, autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti).

Queste competenze, esercitate a partire dal 1970 presso il Ministero delle finanze – dapprima dall'Intendenza di finanza, poi dal Dipartimento per le dogane e imposte dirette, infine dalla Direzione compartimentale per le contabilità centralizzate –, sono poi state assunte dal SAISA a seguito della istituzione, e quale struttura interna, dell'Agenzia delle dogane.

**Ente Risi**

Quale organismo pagatore svolge funzioni limitate alla corresponsione di aiuti agli agricoltori per la produzione di sementi elette di riso, nonché funzioni relative all'ammasso pubblico del riso per aiuti agli indigenti.

L'Ente, in base alla legge istitutiva, riscuote il "diritto di contratto", nella misura fissata annualmente dal Consiglio di amministrazione ed approvata dai Ministeri vigilanti.

Infine, per quanto concerne in particolare il riconoscimento dei sopra citati organismi pagatori, va sottolineato che la nuova regolamentazione comunitaria concernente il FEAGA e il FEASR ribadisce la necessità di tale riconoscimento<sup>24</sup>.

Al riguardo il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali – considerate le modifiche apportate dalla citata regolamentazione al quadro normativo relativo alla disciplina degli organismi pagatori – ha ritenuto necessaria

---

<sup>23</sup> A partire dall'esercizio finanziario 2008 le funzioni di organismo pagatore della Regione Piemonte sono state trasferite ad ARPEA (Agenzia regionale piemontese per le erogazioni in agricoltura): cfr. l. regionale 13 novembre 2006, n. 35 (art. 12).

<sup>24</sup> Cfr. reg. (CE) 1290/2005 (art. 6) e reg. (CE) 885/2006 (art. 1).

l'adozione di nuove modalità e procedure per il riconoscimento degli organismi pagatori<sup>25</sup>.

In particolare, poi, per quanto riguarda gli organismi pagatori già operativi e riconosciuti sulla base della preesistente normativa comunitaria, il Ministro ha provveduto con propri decreti a formalizzare nuovamente, in conformità alla nuova regolamentazione, il loro riconoscimento quali organismi pagatori per gli aiuti finanziari a carico del FEAGA e del FEASR a partire dall'attuazione dei programmi di sviluppo rurale della programmazione 2007-2013<sup>26</sup>.

#### **4. Lo stato di attuazione della normativa nazionale sugli "organismi pagatori"**

1. Soltanto sei, come più volte ricordato, sono le Regioni che alla fine del 2007 avevano istituito il loro organismo pagatore e ottenuto il necessario riconoscimento ai fini dell'avvio della concreta attività operativa.

E', in effetti, in cinque di queste Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) che risulta concentrata la più redditizia economia agricola e dell'allevamento in Italia, ragione non ultima, questa, ad aver motivato la pronta assunzione di funzioni e responsabilità proprie degli organismi pagatori.

Anche l'altra Regione (la Basilicata) ha ottenuto il riconoscimento (nel 2005) per il proprio organismo pagatore (ARBEA) il quale, però, sta attraversando in questi primi anni alcune difficoltà operative che hanno indotto il competente Ministro a predisporre con proprio provvedimento<sup>27</sup> un piano di interventi correttivi indirizzati al miglioramento del funzionamento e della capacità operativa di tale organismo.

A fine 2007 mancavano, quindi, all'appello della completa attuazione del sistema organizzativo decentrato previsto dalla normativa nazionale ben 15 organismi pagatori da istituire e/o "riconoscere" in altrettante Regioni e Province autonome.

2. Al riguardo, la Corte dei conti ha ritenuto necessario acquisire direttamente dalle Regioni e Province autonome interessate elementi informativi in merito ai

---

<sup>25</sup> D.M. 27 marzo 2007.

<sup>26</sup> Cfr. decreto Ministro citato del 26 settembre 2008 relativo al riconoscimento di AGEA, AGREA, ARTEA, AVEPA, OP Lombardia e ARPEA, che dal 2008 è subentrato a FINPIEMONTE quale organismo pagatore della Regione Piemonte, come in precedenza ricordato. Per ARBEA il nuovo riconoscimento è avvenuto con decreto ministeriale dell'8 ottobre 2008 ed è correlato all'attuazione di interventi correttivi disposti con provvedimento ministeriale del 17 marzo 2008, n. 3113.

<sup>27</sup> Cfr. provvedimento del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 17 marzo 2008, n. 3113, citato in nota 25.



ritardi riscontrati e con apposita nota istruttoria<sup>28</sup>, e tramite AGEA-Coordinamento, ha richiesto ai ricordati enti territoriali di comunicare:

- le motivazioni alla base della mancata istituzione dell'organismo pagatore regionale/provinciale alla data del 31 dicembre 2007;
- se, successivamente a tale data, l'organismo pagatore regionale/provinciale fosse stato istituito;
- nel caso di successiva istituzione dell'organismo pagatore quali fatti, considerazioni, valutazioni avessero consentito di superare le motivazioni sopra adottate per giustificare il ritardo nella istituzione degli organismi pagatori.

Dalle quattordici riposte pervenute (manca quella della Regione Lazio) emergono fondamentalmente quattro differenti comportamenti<sup>29</sup>:

- ▶ un comportamento "attuativo", che riscontra nelle Province autonome di Trento e Bolzano l'istituzione ed il successivo riconoscimento degli organismi pagatori provinciali<sup>30</sup>;
- ▶ un comportamento "parzialmente attuativo", che rileva nelle Regioni Sicilia, Sardegna, Calabria e Valle d'Aosta l'istituzione dell'organismo pagatore, cui non ha ancora fatto seguito la formale richiesta del necessario riconoscimento ministeriale<sup>31</sup>;

---

<sup>28</sup> Cfr. nota Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali n. 615 del 21 maggio 2009, indirizzata ad AGEA-Coordinamento.

<sup>29</sup> Cfr. note: Regione Val d'Aosta (Assessorato Agricoltura) n. 20801 del 29 maggio 2009; Provincia autonoma di Trento (Dipartimento Agricoltura e alimentazione) n. D325/09/6219/9-136/09 del 29 maggio 2009; Provincia autonoma di Bolzano (Assessorato Agricoltura) n. 81/01/302214 del 29 maggio 2009; Regione Friuli Venezia Giulia (Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali) n. 43416 del 15 giugno 2009; Regione Liguria (Dipartimento Agricoltura) n. PG/2009/85539 del 3 giugno 2009; Regione Marche (Giunta regionale) n. 998/2009; Regione Umbria (Giunta regionale) n. 0086752 del 28 maggio 2009; Regione Abruzzo (Giunta regionale) n. RA60620 del 28 maggio 2009; Regione Molise (Assessorato Agricoltura) n. 013533 del 27 maggio 2009; Regione Campania (Giunta regionale) n. 2009.0489598 del 4 giugno 2009; Regione Calabria (Dipartimento Agricoltura e foreste) n. 183/DG del 27 maggio 2009; Regione Puglia (Area politiche sviluppo rurale) n. 28/4570 del 26 maggio 2009; Regione Sicilia (Assessorato Agricoltura e foreste) n. 52057 del 3 giugno 2009; Regione Sardegna (Assessorato Agricoltura) n. 15309 del 29 luglio 2009.

<sup>30</sup> Nella Provincia di Trento, l' "Agenzia provinciale per i pagamenti" (APPAG) è stata istituita con decreto del Presidente della Provincia autonoma n. 169/96 del 2 luglio 2007 e "riconosciuta" dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali con decreto ministeriale del 10 ottobre 2008.

Nella Provincia di Bolzano, l'Organismo pagatore provinciale è stato istituito con decreto del Presidente della Provincia autonoma n. 72 del 4 dicembre 2006, e "riconosciuto" dal citato Ministro con decreto del 10 ottobre 2008.

Per ambedue gli organismi pagatori il riconoscimento decorre dal 16 ottobre 2008.

<sup>31</sup> L'organismo pagatore è stato formalmente istituito: nella Regione Sicilia con l. regionale n. 14/2006 ("Agenzia della Regione Siciliana per le erogazioni in Sicilia" - ARSEA); nella Regione Calabria con delibera della Giunta regionale n. 16 del 26 gennaio 2005 ("Agenzia della Regione Calabria per le erogazioni in agricoltura"); nella Regione autonoma della Valle d'Aosta con l. regionale 26 aprile 2007, n. 7 ("Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura - AREA VdA"); nella Regione Sardegna con l. regionale 8 agosto 2008, n. 13 (Agenzia regionale per l'erogazione degli aiuti in agricoltura - ARGEA Sardegna).

- ▶ un comportamento "d'attesa", che ha indotto: la Regione Campania ad assumere soltanto di recente iniziative per la istituzione dell'organismo pagatore<sup>32</sup>; la Regione Friuli Venezia Giulia a "stralciare" dal proprio programma legislativo il disegno di legge per l'istituzione dell'organismo pagatore<sup>33</sup>; la Regione Marche, che pure aveva individuato tra i propri obiettivi strategici l'istituzione dell'organismo pagatore, a riconsiderare l'opportunità di tale istituzione<sup>34</sup>;
- ▶ un comportamento sostanzialmente "non attuativo", che riflette le decisioni assunte dalle Giunte delle Regioni Liguria, Umbria, Molise, Puglia e Abruzzo o di non istituire l'organismo pagatore (Liguria, Umbria, Puglia) o di proseguire nella verifica dell'ipotesi di istituirlo (Molise), o di meglio definire la procedura normativa adeguata per l'istituzione (per legge o per atto delegato, Abruzzo)<sup>35</sup>.

3. A parte la diversità delle motivazioni e dei conseguenti comportamenti, occorre sottolineare due considerazioni di base che sorreggono le decisioni sinora assunte dalle tredici Regioni e Province autonome citate.

- La prima è che l'AGEA ha assolto le funzioni di organismo pagatore in maniera rispondente alle differenti esigenze proprie di Regioni e Province aventi differenti assetti territoriali e comparti agricoli<sup>36</sup>;
- La seconda considerazione, anch'essa comune a tutte le Regioni e Province autonome, è di maggiore rilevanza perché pone la necessità di riflettere sul dettato e sugli obiettivi della legge che, nell'ormai lontano 1999, ha statuito il decentramento delle funzioni di organismo pagatore in Italia.

L'istituzione dell'organismo pagatore è notevolmente gravosa sotto i profili strutturale, organizzativo e finanziario, sicché un'attenta analisi costi-benefici ha

---

<sup>32</sup> In effetti solo in data 5 marzo 2009 è stata depositata in Consiglio regionale la proposta di legge per l'istituzione in Campania dell' "Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura".

<sup>33</sup> Lo "stralcio" è stato motivato dalla necessità di approfondire le analisi per la definizione del modello organizzativo strutturale (agenzia regionale, struttura interna dell'Amministrazione regionale, partecipazione ad una agenzia multi regionale, affidamento ad organismo esterno) alla luce degli oneri finanziari, organizzativi e logistici connessi a modelli tra loro alternativi e anche al fine di evitare possibili duplicazioni di costi tra l'organismo pagatore nazionale e regionale.

<sup>34</sup> L'istituzione dell'organismo pagatore era stata individuata come obiettivo strategico con decreti 320/2006 e 921/2006 della Giunta regionale la quale, successivamente (il 30 aprile 2008), considerato che l'istituzione citata comportava una riorganizzazione di tipo amministrativo di notevole impatto sulle strutture regionali, ha ritenuto che l'avvio dell'organismo pagatore regionale in coincidenza con la programmazione 2007-2013 avrebbe potuto compromettere o ritardare l'attuazione degli interventi.

<sup>35</sup> Anche il rappresentante della Regione Lazio, intervenuto nell'odierna adunanza della Sezione, ha sottolineato che nessuna iniziativa legislativa è stata assunta dalla Giunta regionale.

<sup>36</sup> Al riguardo, esplicito è il riconoscimento della Regione Umbria che sottolinea la notevole efficienza amministrativa e la soddisfacente integrazione e collaborazione con AGEA-OP. Nel caso delle altre Regioni, tale riconoscimento è implicito nel tenore delle risposte alla nota istruttoria della Corte dei conti. Da segnalare, inoltre, l'iniziativa assunta dalla Regione Friuli Venezia Giulia di stipulare un'apposita convenzione con AGEA per l'attivazione di un ufficio decentrato di AGEA-OP nella Regione, al fine di "avviare un percorso che, partendo proprio dall'acquisizione di competenze professionali e di esperienze operative, possa condurre ad una più consapevole ed efficace valutazione delle modalità più opportune con cui istituire l'organismo pagatore regionale".

indotto molte Regioni e Province autonome alla decisione di ritardarla o di non attuarla.

Sono: costi fissi per allestire la struttura (sede, personale, sistemi contabili, sistemi informatici), costi di formazione di personale che deve precedere l'avvio della fase operativa, costi di predisposizione di una documentazione specialistica di settore (manuali, regolamenti, convenzioni, contratti di servizio, progetti), costi di ordinario funzionamento. La presenza di questi oneri finanziari, e la necessaria loro adeguatezza allo svolgimento delle funzioni proprie dei fattori produttivi che essi finanziano, sono stati spesso oggetto di attente valutazioni, indispensabili per addivenire alla ponderata scelta di istituire o meno l'organismo pagatore.

E, specie nelle Regioni di più modeste dimensioni, l'incidenza di tali oneri sul bilancio regionale è risultata rilevante in relazione ai benefici che l'istituzione dell'organismo pagatore astrattamente potrebbe comportare.

Spesso tali Regioni gestiscono, nel complesso, un ridotto numero di pagamenti nell'ambito del primo pilastro della politica agricola comune (PAC), mentre la maggior parte delle funzioni amministrative proprie del secondo pilastro ("sviluppo rurale") sono tradizionalmente svolte da uffici regionali e/o da altri enti locali. Sicché l'istituzione dell'organismo pagatore potrebbe determinare nessun valore aggiunto a fronte degli oneri sostenuti e in relazione alla situazione in atto di gestione affidata all'AGEA-OP.

4. A corollario di quanto sopra esposto, è opportuno ricordare che il decreto legislativo che ha introdotto il sistema degli organismi pagatori regionali/provinciali<sup>37</sup> dispone che "le Regioni istituiscono appositi servizi ed organismi per le funzioni di organismo pagatore" e prevede, solo quale ipotesi transitoria ("fino all'istituzione ed al riconoscimento dei citati organismi"), l'esercizio delle funzioni di organismo pagatore dello Stato Italiano da parte di AGEA.

Ipotesi transitoria avvalorata dalla disposizione – da ritenersi come obiettivo esplicito connesso al decentramento delle funzioni di organismo pagatore – che prevede che il personale dell'AGEA, non più necessario al suo funzionamento a seguito del riconoscimento degli organismi pagatori regionali/provinciali, venga trasferito dai ruoli AGEA a quelli delle Regioni/Province autonome con le relative risorse finanziarie<sup>38</sup>.

Dalle ricordate disposizioni normative si deducono due espliciti obiettivi: il primo, scelta essenzialmente legislativa, che dispone il decentramento delle funzioni di

---

<sup>37</sup> Cfr. d.lgs 165/1999, art. 3.

<sup>38</sup> Cfr. d.lgs 165/1999 (art. 6, come sostituito da d.lgs 188/2000, art. 7).

organismo pagatore; il secondo, conseguenza strutturale, organizzativa e finanziaria del primo, che configura la cessazione in capo ad AGEA delle funzioni di organismo pagatore "regionale" dello Stato italiano e il trasferimento delle correlate risorse (personale e finanziamenti) agli organismi pagatori delle Regioni e Province autonome<sup>39</sup>.

5. La Corte dei conti rileva che alle norme e agli obiettivi richiamati non sono conformi i comportamenti di quelle Regioni che stanno ancora valutando l'opportunità dell'istituzione degli organismi pagatori o prevedono di non istituirli. Ma la Corte - attenta, altresì, alla sana e più proficua gestione delle finanze pubbliche - ritiene di sottolineare anche le considerazioni e motivate decisioni assunte dalle Regioni sopra citate e di richiamare al riguardo l'attenzione del Parlamento e del Governo a cui spettano le eventuali valutazioni di competenza.

## **5. Il finanziamento del sistema degli "organismi pagatori"**

L'importo delle spese sostenute dagli organismi pagatori è stato per la quasi totalità finanziato con contribuzioni ordinarie a carico dello Stato e delle Regioni. Quest'ultime hanno finanziato i loro organismi sia con provvista di mezzi finanziari sia con assunzione a loro diretto carico degli oneri del personale assegnato ai citati organismi (è il caso delle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia) sia anche con la messa a disposizione di locali, attrezzature ed altri servizi (Lombardia).

I dati qui di seguito esposti (v. prospetto 1) concernono solo la partecipazione finanziaria diretta e quella indiretta relativa all'assunzione a carico delle Regioni degli oneri del personale.

---

<sup>39</sup> Va rilevato che alcune funzioni di organismo pagatore rimarranno comunque di competenza AGEA anche nel caso di completa attuazione del decentramento in esame. Ad esempio, le funzioni connesse a: ammasso pubblico comunitario; aiuti agli indigenti; promozione dei prodotti agricoli; aiuti alla distillazione del vino.

**Prospetto 1 - Organismi pagatori Finanziamento dell' attività negli esercizi 2006 e 2007 (milioni di euro)**

	AGEA	AVEPA	ARTEA	AGREA	OPLO	ARBEA	FINPIEMONTE	TOTALE A	SAISA	ENTE RISI	TOTALE B
<b>Esercizio 2006</b>	Finanziamenti statali	205,7	-	-	-	-	-	205,7	-	-	205,7
	Finanziamenti regionali	-	10,8	2,9	3,4	-	2,7	23,5	-	-	23,5
	Altre entrate	1,2	0,8	0,9	1,8	1,5	0,9	7,1	-	-	7,1
	<b>Totale entrate correnti</b>	<b>206,9</b>	<b>11,6</b>	<b>3,8</b>	<b>5,2</b>	<b>1,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>236,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Esercizio 2007</b>	Finanziamenti statali	244,0	-	-	-	-	-	244,0	-	-	244,0
	Finanziamenti regionali	-	10,8	2,6	2,9	-	2,7	23,1	-	-	23,1
	Altre entrate	1,4	1,0	2,2	4,7	3,4	3,0	15,7	-	-	15,7
	<b>Totale entrate correnti</b>	<b>245,4</b>	<b>11,8</b>	<b>4,8</b>	<b>7,6</b>	<b>3,4</b>	<b>5,7</b>	<b>4,1</b>	<b>282,8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaborazione su dati Organismi pagatori

Tali dati, come può rilevarsi dal prospetto 1, sono incompleti e sovente non omogenei.

Essi vanno valutati tenendo conto delle caratteristiche istituzionali dell'organismo pagatore che incidono sulle modalità di finanziamento.

In particolare:

- AGEA, ente pubblico non economico a carattere nazionale, viene finanziata con un'assegnazione statale a valere sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze;
- AVEPA, che gestisce attività proprie dell'organismo pagatore nonché attività delegate dalla Regione, ha parametrato il finanziamento regionale alle spese sostenute per lo svolgimento della sola funzione di organismo pagatore;
- anche ARTEA ha rilevato i soli finanziamenti regionali connessi all'attività di organismo pagatore e non anche quelli correlati ad attività delegate dalla Regione;
- per AGREA, ove l'onere del personale di ruolo è a carico del bilancio regionale, tra i finanziamenti regionali sono ricomprese anche le somme necessarie per la copertura di tale onere;
- OPLO è strutturalmente una Direzione generale della Regione e quindi non rileva entrate per finanziamenti regionali;
- per ARBEA il dato esposto corrisponde al contributo regionale per le spese di funzionamento;
- per FINPIEMONTE le entrate rilevate come finanziamento regionale corrispondono al totale dei costi sostenuti per l'attività di organismo pagatore rendicontati e fatturati alla Regione;
- anche SAISA è strutturalmente una Direzione generale dell'Agenzia delle Dogane e non rileva entrate proprie per l'esercizio dell'attività di restituzione all'esportazione dei prodotti agricoli;
- infine Ente Risi, in base alla legge istitutiva, riscuote dallo Stato un "diritto di contratto" nella misura fissata annualmente dal Consiglio di amministrazione e approvata dai Ministeri vigilanti. Tale forma di finanziamento è destinata a coprire anche le spese connesse alla gestione degli aiuti comunitari.

## **6. Oneri per l'operatività degli "organismi pagatori"**

1. Nei due esercizi presi a riferimento per questa prima analisi comparata degli oneri per la concreta operatività dell'articolato (centrale e regionale) sistema degli organismi pagatori emerge che tale sistema ha operato sostenendo costi (di parte corrente e di investimenti) per 312,4 milioni di euro nel 2006 e 313,5 milioni di euro nel 2007 (prospetti 2 e 3)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> I dati riassunti nei due prospetti (2 e 3) sono ricavati dalle risposte degli Organismi pagatori all'apposito questionario elaborato dalla Sezione.

**Prospetto 2 – Organismi pagatori – Spese correnti e d'investimento - Esercizio 2006** (migliaia di euro)

	AGEA		AVEPA		ARTEA		AGREA		OPOLO		ARBEA		FINPIEMONTE		TOTALE A		SAISA		ENTE RISI		TOTALE B		
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	
<b>Organi Istituzionali</b>																							
Presidente	1	211,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	21,1	2	232,1	-	-	1	121,0	3	353,1	
Consiglio di amministrazione	7	326,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21	59,9	28	385,9	-	-	-	-	28	385,9	
Collegio Sindacale	3	324,8	0,8	16,8	-	-	-	-	-	-	-	3	8,0	57,4	11,8	407,0	-	-	3	8,5	14,8	415,5	
<b>Totale A</b>	<b>11</b>	<b>861,8</b>	<b>0,8</b>	<b>16,8</b>	-	-	-	-	-	-	-	<b>3</b>	<b>8,0</b>	<b>27</b>	<b>138,4</b>	<b>41,8</b>	<b>1.025,0</b>	-	-	<b>4</b>	<b>129,5</b>	<b>45,8</b>	<b>1.154,5</b>
<b>Dirigenza</b>																							
Direttore Generale	1	218,6	0,3	76,3	0,3	39,6	1	156,6	1	106,8	1	151,0	1	65,1	5,6	814,0	-	-	1	15,0	6,6	829,0	
Altri dirigenti	18	1.689,5	12	1.353,3	3	302,7	4	417,1	3	153,0	2	338,0	1	92,5	4,3	4.346,1	4	583,9	2	53,7	49	4.983,7	
<b>Totale B</b>	<b>19</b>	<b>1.908,1</b>	<b>12,3</b>	<b>1.429,6</b>	<b>3,3</b>	<b>342,3</b>	<b>5</b>	<b>573,7</b>	<b>4</b>	<b>259,8</b>	<b>3</b>	<b>489,0</b>	<b>2</b>	<b>157,6</b>	<b>48,6</b>	<b>5.160,1</b>	<b>4</b>	<b>583,9</b>	<b>3</b>	<b>68,7</b>	<b>55,6</b>	<b>5.812,7</b>	
<b>Struttura amministrativa</b>																							
Gestione	-	-	35	1.891,9	17	508,1	34	1.284,8	24	1.058,5	31	1.754,0	20	592,4	-	-	-	-	20	832,8	33	284,0	-
Controllo	-	-	45	2.466,4	28	1.118,1	23	841,6	20	882,0	-	-	12	355,5	-	-	-	-	81	3.423,4	40	46,0	-
<b>Totale C</b>	<b>356</b>	<b>21.145,4</b>	<b>80</b>	<b>4.358,3</b>	<b>45</b>	<b>1.626,2</b>	<b>57</b>	<b>2.126,4</b>	<b>44</b>	<b>1.940,5</b>	<b>31</b>	<b>1.754,0</b>	<b>32</b>	<b>947,9</b>	<b>645</b>	<b>33.898,7</b>	<b>101</b>	<b>4.256,2</b>	<b>77</b>	<b>330,0</b>	<b>823</b>	<b>38.484,9</b>	
<b>Oneri Generali</b>																							
Sistema informatico PAC e gestione pagamenti		90.864,0		315,0		261,8		-		447,4		-		-		91.888,2		-		-		91.888,2	
Rete controlli PAC		-		-		110,3		-		-		-		-		110,3		-		-		110,3	
Altri		24.409,3		1.285,1		-		454,5		4,1		800,0		1.770,8		28.723,8		-		-		28.723,8	
<b>Totale D</b>		<b>115.273,3</b>		<b>1.600,1</b>		<b>372,1</b>		<b>454,5</b>		<b>451,5</b>		<b>800,0</b>		<b>1.770,8</b>		<b>120.722,3</b>		-		-		<b>120.722,3</b>	
<b>Convenzioni</b>																							
Delega funzioni amministrative PAC (n.° convenzioni)	37	34.060,0	15	2.843,4	-	-	10	2.118,0	5	1.926,1	-	-	12	2.215,3	79	44.668,0	-	-	-	-	-	79	44.668,0
Delega funzioni amministrative SR (n.° convenzioni)	21	25.000,0	-	-	-	-	28	-	41	1.505,2	-	-	51	-	141	25.000,0	-	-	-	-	-	100	25.000,0
Delega funzioni controllo PAC (n.° convenzioni)	-	-	5	262,1	-	-	10	-	1	-	-	-	1	-	17	262,1	-	-	-	-	-	16	262,1
Delega funzioni controllo SR (n.° convenzioni)	-	-	-	-	-	-	27	-	-	-	-	-	42	-	69	-	-	-	-	-	-	69	-
Altre	-	49.207,2	5	350,9	-	928,3	11	2.118,0	8	190,6	-	-	106	2.215,3	330	50.677,0	-	-	-	-	-	24	50.677,0
<b>Totale E</b>	<b>58</b>	<b>108.267,2</b>	<b>25</b>	<b>3.456,4</b>	-	<b>928,3</b>	<b>86</b>	<b>2.118,0</b>	<b>55</b>	<b>3.621,9</b>	-	-	<b>106</b>	<b>2.215,3</b>	<b>330</b>	<b>120.607,1</b>	-	-	-	-	-	<b>330</b>	<b>120.607,1</b>
Altri oneri		18.810,2		457,4		-	-	-		321,6		-		-		19.131,8		-		-	-	19.131,8	
Ammortamenti		18.810,2		457,4		-	-	-		321,6		-		-		457,4		-		-	-	844,7	
<b>Totale F</b>		<b>18.810,2</b>		<b>457,4</b>		<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>		<b>321,6</b>		<b>-</b>		<b>-</b>	<b>19.589,2</b>	<b>365,7</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>21,6</b>	<b>19.976,5</b>	
<b>Totale spese correnti (X=A+B+C+D+E+F)</b>		<b>266.266,0</b>		<b>11.318,6</b>		<b>3.268,9</b>		<b>5.272,6</b>		<b>6.595,3</b>		<b>3.051,0</b>		<b>5.230,0</b>		<b>301.002,4</b>		<b>5.205,8</b>		<b>549,8</b>		<b>306.758,0</b>	
<b>Investimenti G</b>				<b>2.303,1</b>		<b>413,1</b>		<b>2.170,5</b>				<b>184,0</b>		<b>31,1</b>		<b>5.101,8</b>		<b>502,1</b>		<b>-</b>		<b>5.603,9</b>	
<b>Altre spese c/capitale H</b>																							
<b>Totale spese c/capitale (Y = G+H)</b>				<b>2.303,1</b>		<b>413,1</b>		<b>2.170,5</b>				<b>184,0</b>		<b>31,1</b>		<b>5.101,8</b>		<b>502,1</b>		<b>-</b>		<b>5.603,9</b>	
<b>Totale generale spese esercizio (TS = X+Y)</b>		<b>266.266,0</b>		<b>13.621,7</b>		<b>3.682,0</b>		<b>7.443,1</b>		<b>6.595,3</b>		<b>3.235,0</b>		<b>5.261,1</b>		<b>306.104,2</b>		<b>5.707,9</b>		<b>549,8</b>		<b>312.361,9</b>	

Fonte: Elaborazione su dati Organismi pagatori



**Prospetto 3 – Organismi pagatori – Spese correnti e di investimento – Esercizio 2007** (migliaia di euro)

	AGEA		AVEPA		ARTEA		AGREA		OPOLO		ARBEA		FINPIEMONTE		TOTALE A		SAISA		ENTE RISI		TOTALE B		
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	
<b>Organi Istituzionali</b>																							
Presidente	1	191,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	18,9	2	210,7	-	-	1	64,3	3	275,0	
Consiglio di amministrazione	7	326,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21/5	72,7	28/12	398,7	-	-	8	93,6	36/20	492,3	
Collegio Sindacale	3	394,8	0,8	12,1	-	-	-	-	-	-	-	3	61,0	5/3	51,7	11,8/9,8	519,6	-	-	3	30,9	14,8/12,8	550,5
<b>Totale A</b>	<b>11</b>	<b>912,6</b>	<b>0,8</b>	<b>12,1</b>	-	-	-	-	-	-	-	<b>3</b>	<b>61,0</b>	<b>27/9</b>	<b>143,3</b>	<b>41,8/23,8</b>	<b>1.129,0</b>	-	-	<b>12</b>	<b>188,8</b>	<b>53,8/35,8</b>	<b>1.317,8</b>
<b>Dirigenza</b>																							
Direttore Generale	1	218,6	0,3	70,5	0,2	26,4	1	156,6	1	72,5	1	160,0	1	58,5	5,5	763,1	-	-	1	16,2	6,5	779,3	
Altri dirigenti	18	1.689,5	11	1.233,4	3	304,4	4	417,1	3	180,0	2	309,0	1	94,8	42	4.228,2	4	395,4	36,3	36,3	46	4.659,9	
<b>Totale B</b>	<b>19</b>	<b>1.908,1</b>	<b>11,3</b>	<b>1.303,9</b>	<b>3,2</b>	<b>330,8</b>	<b>5</b>	<b>573,7</b>	<b>4</b>	<b>252,5</b>	<b>3</b>	<b>469,0</b>	<b>2</b>	<b>153,3</b>	<b>47,5</b>	<b>4.991,3</b>	<b>4</b>	<b>395,4</b>	<b>1</b>	<b>52,5</b>	<b>52,5</b>	<b>5.439,2</b>	
<b>Struttura amministrativa</b>																							
Gestione	18	1.033,0	15	480,3	15	1.094,7	30	1.094,7	20	871,1	30	1.821,0	20	1.061,8	-	-	-	-	18	812,3	13	66,2	-
Controllo	55	3.151,3	28	1.056,9	23	916,4	18	784,0	18	784,0	30	1.821,0	12	637,0	-	-	-	-	76	3.432,4	26	37,8	-
<b>Totale C</b>	<b>356</b>	<b>21.408,6</b>	<b>73</b>	<b>4.184,3</b>	<b>43</b>	<b>1.537,2</b>	<b>53</b>	<b>2.011,1</b>	<b>38</b>	<b>1.655,1</b>	<b>30</b>	<b>1.821,0</b>	<b>32</b>	<b>1.698,8</b>	<b>625</b>	<b>34.316,1</b>	<b>94</b>	<b>4.244,7</b>	<b>39</b>	<b>104,0</b>	<b>758</b>	<b>38.664,8</b>	
<b>Oneri Generali</b>																							
Sistema informatico PAC e gestione pagamenti		90.229,0		179,1		247,4		-		437,4		-	2	-	91.092,9		-		-	-	-	91.092,9	
Rete controlli PAC		45.742,7		1.161,0		152,9		569,1	3,1	703,0		703,0	1	1.425,5	152,9		49.604,4		70,9		223,8		
Altri		135.971,7		1.340,1		400,3		569,1		440,5		703,0	3	1.425,5	140.850,2					70,9		140.921,1	
<b>Convenzioni</b>																							
Delega funzioni amministrative PAC (n.º convenzioni)	37	34.060,0	12	2.824,7	-	-	10	2.766,1	5	1.891,0	16	2.025,0	11	2.270,5	91	45.837,3	-	-	-	-	-	91	45.837,3
Delega funzioni amministrative SR (n.º convenzioni)	21	25.000,0	-	-	-	-	28	-	41	1.505,1	-	-	51	-	141	26.505,1	-	-	-	-	-	141	26.505,1
Delega funzioni controllo PAC (n.º convenzioni)	-	-	8	423,7	-	-	10	-	1	-	-	-	1	-	20	423,7	-	-	-	-	-	20	423,7
Delega funzioni controllo SR (n.º convenzioni)	-	-	-	-	-	-	27	-	6	32,9	-	-	42	-	69	-	-	-	-	-	-	69	-
Altre	36.244,6	3	271,4	2.195,5	11	2.195,5	11	2.195,5	6	32,9	16	2.025,0	105	2.270,5	20	38.744,4	-	-	1	-	-	21	38.744,4
<b>Totale E</b>	<b>58</b>	<b>95.304,6</b>	<b>23</b>	<b>3.519,8</b>	<b>2.195,5</b>	<b>86</b>	<b>2.766,1</b>	<b>153</b>	<b>3.429,0</b>	<b>16</b>	<b>2.025,0</b>	<b>16</b>	<b>2.025,0</b>	<b>105</b>	<b>2.270,5</b>	<b>341</b>	<b>1.115,0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>342</b>	<b>111.510,5</b>
Altri oneri	10.551,5			1.151,7		-	-	-	249,0	-	-	-	-	-	10.800,5				12,6			10.813,1	
Ammortamenti		10.551,5		1.151,7		-	-	-	249,0	-	-	-	-	-	1.151,7				346,4			1.498,1	
<b>Totale F</b>																							
<b>Totale spese correnti (X=A+B+C+D+E+F)</b>																							
		266.057,1		11.511,9		4.463,8		5.920,0		6.026,1		5.079,0		5.691,4		304.749,3							310.164,6
<b>Investimenti G</b>																							
Altre spese c/capitale H		-		1.792,3		117,2		580,5		-		115,0		26,7		2.631,7							3.323,6
<b>Totale spese c/capitale (Y = G+H)</b>																							
				1.792,3		117,2		580,5		-		115,0		26,7		2.631,7							3.323,6
<b>Totale generale spese esercizio (TS = X+Y)</b>		266.057,1		13.304,2		4.581,0		6.500,5		6.026,1		5.194,0		5.718,1		307.381,0							313.488,2
																							428,8
																							428,8

Fonte: Elaborazione su dati Organismi pagatori

Queste spese hanno consentito al sistema di gestire (e controllare) i fondi comunitari affluiti in Italia per il finanziamento della politica agricola comune (PAC) e dello sviluppo rurale: complessivamente 5.623 milioni di euro nel 2006 e 5.152 milioni nel 2007<sup>41</sup>.

Quindi l'onere per il finanziamento del sistema degli organismi pagatori rappresenta il 5,5 - 6% dei fondi comunitari distribuiti a vario titolo (aiuti, politiche di mercato, restituzione alle esportazioni, sviluppo rurale) agli operatori agricoli italiani e grava sulla fiscalità statale o regionale (cittadini contribuenti) da cui derivano le risorse (statali e/o regionali) per il funzionamento degli organismi pagatori. In effetti, i fondi comunitari (e, per quanto concerne quelli per lo sviluppo rurale, il correlato finanziamento nazionale) sono stati interamente destinati agli operatori agricoli.

2. Le ricordate spese annue hanno essenzialmente finanziato gli oneri per la gestione corrente (306,8 milioni nel 2006 e 310,2 milioni nel 2007). Alle spese per investimenti (in "conto capitale") sono stati destinati circa 5,6 milioni nel 2006 e 3,3 milioni nel 2007.

3. La gran parte delle spese sostenute dal sistema è riconducibile ad AGEA che, come è noto, oltre a svolgere le funzioni di organismo di coordinamento, nei due esercizi in esame ha continuato a svolgere i compiti di organismo pagatore per le quindici Regioni e Province autonome che non avevano ancora istituito i relativi organismi pagatori (v. prospetto 4).

---

<sup>41</sup> La gestione dei fondi comunitari da parte degli organismi pagatori ha luogo per annata agraria (16 ottobre anno  $n$  - 15 ottobre anno  $n+1$ ). Sicché non vi è perfetta coincidenza tra gli oneri annuali (1° gennaio - 31 dicembre) indicati nel testo e il complesso delle attività che tali oneri finanziano; ma questa constatazione non influenza in maniera determinante le considerazioni del testo.

**Prospetto 4 – Organismi pagatori Ripartizione spesa esercizi 2006 e 2007**

Organismo pagatore	2006						2007					
	Spese (milioni di euro)			%			Spese (milioni di euro)			%		
	Correnti (a)	Investimenti (b)	Totale (c)	(a)	(b)	(c)	Correnti (d)	Investimenti (e)	Totale (f)	(d)	(e)	(f)
AGEA	266,4	-	266,4	86,9	-	85,3	266,1	-	266,1	85,8	-	85,0
AVEPA	11,3	2,3	13,6	3,7	41,1	4,3	11,5	1,8	13,3	3,7	54,6	4,2
ARTEA	3,3	0,4	3,7	1,0	7,0	1,2	4,5	0,1	4,6	1,4	3,0	1,4
AGREA	5,3	2,2	7,5	1,7	39,3	2,4	5,9	0,6	6,5	1,9	18,2	2,1
OPLO	6,6	-	6,6	2,1	-	2,1	6,0	-	6,0	2,0	-	1,9
ARBEA	3,0	0,2	3,2	1,0	3,7	1,0	5,1	0,1	5,2	1,7	3,0	1,7
FINPIEMONTE	5,2	-	5,2	1,7	-	1,7	5,7	-	5,7	1,8	-	1,8
<b>TOTALE A</b>	<b>301,1</b>	<b>5,1</b>	<b>306,2</b>	<b>98,1</b>	<b>91,1</b>	<b>98,0</b>	<b>304,8</b>	<b>2,6</b>	<b>307,4</b>	<b>98,3</b>	<b>78,8</b>	<b>98,1</b>
SAISA	5,2	0,5	5,7	1,7	8,9	1,8	5,0	0,7	5,7	1,6	21,2	1,8
ENTE RISI	0,5	-	0,5	0,2	-	0,2	0,4	-	0,4	0,1	-	0,1
<b>TOTALE B</b>	<b>306,8</b>	<b>5,6</b>	<b>312,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>310,2</b>	<b>3,3</b>	<b>313,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione su dati Organismi pagatori

## 7. Analisi delle spese correnti

1. Anche in sede di analisi comparativa della composizione delle spese correnti occorre tenere sempre presenti il modello organizzativo degli organismi pagatori, le attività in concreto svolte in rapporto a quelle normativamente attribuite, la funzione trainante di tutto il sistema esercitata da AGEA quale organismo di coordinamento, in primo luogo, e, inoltre, quale organismo di pagamento "sussidiario" per le Regioni e Province autonome che non ancora hanno istituito organismi pagatori.

Mediamente nei due esercizi in esame circa l'80% della spesa è stata assorbita da due componenti: quella degli "oneri generali" (essenzialmente sistema informativo e rete di controlli) e quella delle "convenzioni" che sinergicamente rendono possibile la gestione e il controllo dell'insieme degli aiuti al comparto agricolo. Il sistema informatico assicura la omogeneizzazione, la centralizzazione e la diffusione a rete sul territorio delle informazioni e dei dati rilevanti per il comparto; mentre il compito della rilevazione analitica delle informazioni e dei dati nonché del loro inserimento nel sistema informatico è affidato ad una rete di operatori agenti sul territorio per conto degli organismi pagatori, sulla base di apposita delega amministrativa e in regime di convenzione.

2. Il prospetto seguente (n. 5) evidenzia la composizione delle spese correnti che, nei due esercizi 2006 e 2007, sono sostanzialmente stabili.

**Prospetto 5 – Organismi pagatori - Composizione spese correnti - Esercizi 2006-2007** (migliaia di euro)

	AGEA	AVEPA	ARTEA	AGREA	OPLO	ARBEA	FINPIEMONTE	TOTALE A	SAISA	ENTE RISI	TOTALE B
<b>Organismi Istituzionali</b>	861,8	16,8	-	-	-	8,0	138,4	<b>1.025,0</b>	-	129,5	<b>1.154,5</b>
<b>Dirigenza</b>	1.908,1	1.429,6	342,3	573,7	259,8	489,0	157,6	<b>5.120,5</b>	583,9	68,7	<b>5.812,7</b>
<b>Personale</b>	21.145,4	4.358,3	1.626,2	2.126,4	1.940,5	1.754,0	947,9	<b>33.898,7</b>	4.256,2	330,0	<b>38.484,9</b>
<b>Oneri Generali</b>	115.273,3	1.600,1	372,1	454,5	451,5	800,0	1.770,8	<b>120.722,3</b>	-	-	<b>120.722,3</b>
<b>Convenzioni</b>	108.267,2	3.456,4	928,3	2.118,0	3.621,9	-	2.215,3	<b>120.607,1</b>	-	-	<b>120.607,1</b>
<b>Altri oneri</b>	18.810,2	457,4	-	-	321,6	-	-	<b>19.589,2</b>	365,7	21,6	<b>19.976,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>266.266,0</b>	<b>11.318,6</b>	<b>3.268,9</b>	<b>5.272,6</b>	<b>6.595,3</b>	<b>3.051,0</b>	<b>5.230,0</b>	<b>300.962,8</b>	<b>5.205,8</b>	<b>549,8</b>	<b>306.758,0</b>
<b>Organismi Istituzionali</b>	912,6	12,1	-	-	-	61,0	143,3	<b>1.129,0</b>	-	188,8	<b>1.317,8</b>
<b>Dirigenza</b>	1.908,1	1.303,9	330,8	573,7	252,5	469,0	153,3	<b>4.964,9</b>	395,4	52,5	<b>5.439,2</b>
<b>Personale</b>	21.408,6	4.184,3	1.537,2	2.011,1	1.655,1	1.821,0	1.698,8	<b>34.316,1</b>	4.244,7	104,0	<b>38.664,8</b>
<b>Oneri Generali</b>	135.971,7	1.340,1	400,3	569,1	440,5	703,0	1.425,5	<b>140.850,2</b>	-	70,9	<b>140.921,1</b>
<b>Convenzioni</b>	95.304,6	3.519,8	2.195,5	2.766,1	3.429,0	2.025,0	2.270,5	<b>111.510,5</b>	-	-	<b>111.510,5</b>
<b>Altri oneri</b>	10.551,5	1.151,7	-	-	249,0	-	-	<b>11.952,2</b>	346,4	12,6	<b>12.311,2</b>
<b>TOTALE</b>	<b>266.057,1</b>	<b>11.511,9</b>	<b>4.463,8</b>	<b>5.920,0</b>	<b>6.026,1</b>	<b>5.079,0</b>	<b>5.691,4</b>	<b>304.722,9</b>	<b>4.986,5</b>	<b>428,8</b>	<b>310.164,6</b>
<b>Esercizio 2006</b>											
<b>Esercizio 2007</b>											

Fonte: Elaborazione su dati Organismi pagatori

2.1 Gli oneri per gli "organi istituzionali" sono propri di quegli organismi pagatori che istituzionalmente prevedono la costituzione di un Consiglio di amministrazione e di un Collegio dei revisori. Tra questi l'AGEA che ha undici componenti degli organi istituzionali (otto nel Consiglio di amministrazione e tre nel Collegio sindacale) ai quali ha liquidato 862 mila euro nel 2006 e 913 mila euro nel 2007.

Va in particolare rilevato che il Presidente del Collegio dei revisori di AGEA è, in base alla normativa<sup>42</sup>, un Dirigente generale del Ministero dell'economia e delle finanze in posizione di fuori ruolo per il quale l'AGEA deve "rimborsare" al Ministero citato l'importo corrispondente allo stipendio annuo del Dirigente designato.

Nel caso di FINPIEMONTE, una società per azioni che esercita attività finanziaria, la spesa per gli organi istituzionali (138 e 143 mila euro) costituisce la quota parte imputabile per l'esercizio delle attività di organismo pagatore.

Anche per l'Ente Risi la spesa in argomento (129 e 189 mila euro) è rapportata alle attività dedicate al FEAGA dal Commissario e dal Collegio dei revisori nel 2006 e dal Consiglio di amministrazione e dal Collegio dei revisori nel 2007.

2.2 Per la remunerazione del personale (ivi compresi i dirigenti) gli organismi pagatori hanno speso nel 2006 circa 44,3 milioni di euro (14,4% della spesa totale) e, nel 2007, 44,1 milioni (14,2% del totale), a fronte di 878,6 unità, di cui 55,6 dirigenti, nel 2006 e di 810,5 unità, di cui 52,5 dirigenti, nel 2007.

Il 13% nel 2006 e il 12,3% nel 2007 degli oneri del personale hanno remunerato la "dirigenza" (5,8 e 5,4 milioni rispettivamente nei due esercizi).

Da rilevare che l'incidenza degli oneri per la dirigenza sul totale della spesa per il personale (dirigenza compresa) negli organismi pagatori regionali risulta maggiore di quella rilevata in AGEA. In effetti, nel 2006, in AGEA tale incidenza era pari all'8,3%, mentre negli altri organismi pagatori regionali variava dal 25% di AVEPA, al 21% di AGREA e ARBEA fino al 12% di OPLO.

---

<sup>42</sup> Cfr. art. 9 "Statuto AGEA" (D.M. 14 giugno 2002) "Il Presidente (del collegio dei revisori) è scelto tra i dirigenti incaricati di funzioni dirigenziali generali ed è collocato fuori ruolo". Per il Presidente attualmente in carica (dal 27 aprile 2007), cfr. anche DPCM 24 luglio 2008 che espressamente prevede che "la spesa relativa al trattamento economico fondamentale ed accessorio spettante (al Presidente) per il periodo di collocamento fuori ruolo è a carico dell'AGEA" ed il relativo importo va versato in Tesoreria Centrale (nota Ministero economia e finanze del 18 febbraio 2008, n. 11128).

Analogamente, nel 2007 in AGEA la percentuale in argomento era di 8,2 (come pure in FINPIEMONTE<sup>43</sup>), mentre era pari a circa 24 in AVEPA, superiore a 22 in AGREA, a 20 in ARBEA, con un minimo di 13 in OPLO.

In altri termini, e considerando in maniera unitaria i due esercizi, risulta che per ogni 100 euro di oneri sostenuti per il personale non dirigente, AGEA ha speso 9 euro per il personale dirigente, mentre gli altri organismi pagatori hanno speso: AVEPA 32 euro; ARTEA 21; ARBEA 27; AGREA 28; OPLO 14; FINPIEMONTE 12.

Queste considerazioni, che concernono l'aspetto finanziario, trovano riscontro anche nell'esame delle posizioni dirigenziali in relazione al personale non dirigenziale in servizio. In effetti, ad esempio, nel 2007, in AGEA era presente un dirigente ogni 18,7 unità di personale non dirigente, in AVEPA uno ogni 6,5, in ARTEA ogni 13,4, in AGREA ogni 10,6, in OPLO ogni 9,5, in ARBEA ogni 10, in FINPIEMONTE ogni 16.

Preso come parametro di riferimento AGEA – che, vale ricordare oltre alle funzioni di organismo pagatore, comuni con quelle degli altri organismi regionali, svolge anche compiti gravosi di coordinamento – la Corte deve richiamare l'attenzione, e sollecitare l'intervento, dei responsabili Ministeri e Giunte regionali sul sopra evidenziato squilibrio, indice palese di attribuzione di funzioni dirigenziali negli organismi pagatori regionali che è opportuno sottoporre ad attenta riconsiderazione.

La Corte è consapevole che la istituzione di ogni nuovo organismo pagatore ripropone uno schema organizzativo/funzionale modellato, a prescindere dalla dimensione dell'organismo, su un complesso di astratte funzioni/posizioni e centri di responsabilità dirigenziali<sup>44</sup> ma ritiene che, in concreto, l'attribuzione di tali funzioni vada correlata all'effettivo impegno (a livello qualitativo, progettuale, organizzativo, di reale "carico di lavoro") che la funzione dirigenziale comporta, attribuendo di converso a livelli funzionali inferiori attività che, se pur astrattamente configurabili come dirigenziali, all'atto concreto non richiedono un corrispondente e qualificato impegno.

---

<sup>43</sup> Per FINPIEMONTE i dati riportati nel testo relativi al costo del personale evidenziano gli oneri direttamente connessi alla "commessa organismo pagatore". Va al riguardo rilevato che a fronte di una invarianza nel numero dei dirigenti (n. 2) e del personale (n. 32), si riscontra, da un lato, una corrispondente stabilità nell'onere sostenuto per i dirigenti (158 mila euro nel 2006, 153 nel 2007), dall'altro, un incremento di circa l'80% negli oneri sostenuti per remunerare le 32 unità di personale non dirigenziale (948 mila euro nel 2006, 1.699 mila nel 2007). Questo anomalo incremento ha comportato che l'incidenza degli oneri per la dirigenza sul complesso degli oneri per il personale sia passata dal 14% nel 2006 all'8% nel 2007. L'incremento è essenzialmente motivato: da un lato, dall'assunzione di 10 unità di personale avvenuta nel dicembre 2006; dall'altro, da passaggi di livello intervenuti a seguito della completa operatività nel 2007 dell'organismo pagatore.

<sup>44</sup> Ad esempio, oltre alla posizione di direttore generale, funzioni con centro di responsabilità dirigenziale possono astrattamente configurarsi per l' "autorizzazione dei pagamenti", per il "servizio tecnico", per il "sistema informativo", per la "contabilizzazione dei pagamenti", per l' "esecuzione dei pagamenti", per la "gestione del contenzioso".

2.3 Gli "oneri generali" costituiscono il maggiore comparto di spesa per il sistema degli organismi pagatori.

Tali "oneri" ricomprendono le comuni spese di funzionamento a carattere generale (fitti, manutenzione ordinaria, materiali di consumo, gestione sistema informatico, ecc.), diversamente incidenti e rilevate a seconda della configurazione istituzionale dell'organismo pagatore.

Ma l'onere che essenzialmente caratterizza questo comparto di spesa è quello relativo al sistema informatico e alla rete di controllo, approntati per la gestione degli aiuti comunitari a favore degli operatori agricoli: 92 milioni nel 2006, e 91,3 milioni nel 2007, così ripartiti tra gli organismi pagatori:

	(milioni di euro)	
	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>AGEA</b>	90,9	90,2
<b>AVEPA</b>	0,3	0,2
<b>ARTEA</b>	0,4	0,4
<b>OPLO</b>	0,4	0,4
<b>ENTE RISI</b>	-	0,1
<b>TOTALE</b>	<b>92,0</b>	<b>91,3</b>

Questa ripartizione evidenzia la centralità di AGEA nel sistema degli organismi pagatori. L'Agenzia, in effetti, in base alla normativa nazionale<sup>45</sup> ha la responsabilità di coordinare, mantenere aggiornato e gestire il SIAN (Sistema informativo agricolo nazionale) all'interno del quale è istituito il Sistema integrato di gestione e controllo (SIGC) previsto dalla normativa comunitaria<sup>46</sup> che l'AGEA coordina, omogeneizza e gestisce mediante direttive e appositi manuali. Gli organismi pagatori regionali hanno diritto di accedere ai due sistemi per gestire nel proprio territorio l'insieme degli aiuti comunitari.

Costituisce, quindi, questa in argomento una essenziale funzione servente (agli organismi pagatori, Regioni, Province autonome) svolta da AGEA non solo nell'interesse del sistema degli organismi pagatori, ma anche per esercitare al meglio le proprie attribuzioni di coordinamento e di referente istituzionale nazionale della Commissione europea<sup>47</sup>.

La quasi totalità degli oneri sostenuti da AGEA concerne la remunerazione contrattuale dei servizi forniti dalla società AGRISIAN, una società consortile per

<sup>45</sup> Cfr. d.lgs 29 marzo 2004, n. 99.

<sup>46</sup> Cfr., da ultimo, Reg. (CE) 1290/2005 (Consiglio) art. 9.16.

<sup>47</sup> Cfr. Reg. (CE) 1290/2005, art. 6 che, in effetti, affida all'organismo di coordinamento il compito di "raccolgere le informazioni da mettere a disposizione della Commissione e di trasmettere tali informazioni alla Commissione"; nonché il compito di promuovere un'applicazione armonizzata delle norme comunitarie. Il Reg. (CE) 885/2006 espressamente prevede che l'organismo di coordinamento "funge da unico interlocutore della Commissione per conto dello Stato membro interessato per tutte le questioni relative al FEAGA e al FEASR".



azioni costituita da un consorzio di imprese private. E' questa società che in concreto ha gestito il SIAN e il SIGC, nel periodo 2006 e 2007<sup>48</sup>.

2.4 Gli oneri per "convenzioni" concernono il profilo finanziario della ricorrente pratica, cui ricorrono molti organismi pagatori, di affidare a soggetti pubblici o privati esterni lo svolgimento di attività ricomprese nei compiti istituzionali propri degli organismi citati. Pratica comunque in linea con la normativa comunitaria che in effetti prevede la possibilità di delegare tali compiti, con la sola eccezione del pagamento degli aiuti comunitari<sup>49</sup>.

Il 40% circa nel 2006 ed il 36% circa nel 2007 della spesa corrente complessiva sostenuta dagli organismi pagatori – spesa che all'incirca incide con le stesse percentuali sulle entrate statali e regionali che finanziano il sistema – è andata a remunerare prestazioni di servizi essenzialmente rese da soggetti esterni all'organismo pagatore.

Dall'indagine eseguita dalla Corte dei conti in materia, possono individuarsi le seguenti motivazioni della "esternalizzazione dei compiti":

- diffusione capillare sul territorio regionale per rispondere alle esigenze dell'utenza. Questa scelta, operata a livello nazionale da tutti gli organismi di pagamento, ha condotto all'affidamento di compiti, tramite convenzioni a titolo oneroso, ai "Centri autorizzati di assistenza agricola – CAA";
- razionalizzazione di risorse, economia di scala, uniformità di procedure, una motivazione che ha visto affidare ad AGEA, a titolo gratuito, una serie di compiti come: "campionamento" e controlli nel settore FEAGA; controlli oggettivi ammissibilità superfici e ortofrutta;
- consolidata esperienza nel settore (specie per i piani regionali di sviluppo rurale), con delega di compiti a enti territoriali quali Province e Comunità montane;
- specifica competenza di settore, con compiti assegnati a enti specializzati in materia, come, ad esempio, l'Istituto nazionale per le conserve alimentari (INCA), l'Associazione nazionale allevatori (AIA), il Corpo forestale dello Stato e l'Azienda regionale per l'ambiente (ARPA).

Tra i soggetti delegati a svolgere i compiti degli organismi pagatori, particolare rilevanza assumono i sopra ricordati "Centri di assistenza agricola" la cui istituzione

---

<sup>48</sup> Nel corso del 2008, AGRISIAN ha cessato di operare e le sue funzioni sono state assorbite da SIN (Sistema informativo nazionale per lo sviluppo dell'agricoltura), società a responsabilità limitata con partecipazione di AGEA (maggioritaria, 51%) e di un consorzio di imprese private.

<sup>49</sup> Cfr. Reg. (CE) 1290/2005, art. 6.1.

è stata espressamente prevista dalla normativa nazionale che determina (e delimita) anche le attività che essi possono svolgere<sup>50</sup>.

Gli organismi pagatori regionali hanno stipulato convenzioni con i CAA in specie per quanto concerne la ricezione delle domande di pagamento avanzate dagli agricoltori nonché la formazione e gestione del fascicolo aziendale. Nei casi in cui l'agricoltore non ha conferito il richiesto mandato al CAA, i compiti sopra ricordati sono stati svolti in proprio dal relativo organismo pagatore.

L'onere più rilevante (circa i 9/10 del totale), correlato com'è all'esercizio della funzione di organismo pagatore in 15 Regioni e Province autonome, è quello sostenuto da AGEA che ha corrisposto, in ciascuno dei due esercizi, 34 milioni di euro quale corrispettivo per le prestazioni rese da 37 CAA convenzionati, e 25 milioni di euro alle Regioni e Province autonome per prestazioni rese nel settore dello sviluppo rurale.

Ad altri enti e organismi che hanno esercitato compiti di amministrazione o di controllo – quali, ad esempio, l'AGECONTROL<sup>51</sup>, le Unioni dei produttori di ortofrutta e degli olivicoltori, l'INCA – l'AGEA ha versato quale corrispettivo 49 milioni di euro nel 2006 e 36 milioni di euro nel 2007.

Gli altri organismi pagatori regionali, nel complesso, per remunerare le funzioni da loro delegate hanno sostenuto spese per 12,3 milioni di euro nel 2006 e 16,2 milioni di euro nel 2007. Anche in questo caso, l'onere per le convenzioni ha rappresentato una componente rilevante della spesa corrente dei singoli organismi. Ad esempio, nel 2007: il 30% in AVEPA, il 47% in AGREA, il 50% in ARTEA, il 57% in OPLO, il 40% in ARBEA e il 40% in FINPIEMONTE.

Nel valutare i dati sopra riportati, occorre anche considerare che una serie di compiti delegati a organismi istituzionali pubblici sono da questi eseguiti a titolo gratuito. E', ad esempio, il caso delle attività svolte da Regioni e Province (specie nel settore dello sviluppo rurale) e di quelle delegate ad AGEA a seguito di una scelta concordata a livello nazionale (ad esempio, controlli di ammissibilità, di condizionalità, e controlli vari in settori quali i foraggi essiccati, la canapa, le sementi, lo zucchero, il tabacco, l'ortofrutta).

A conclusione di questo paragrafo, risulta evidente che il sistema degli organismi pagatori (AGEA compresa) è caratterizzato da una accentuata esternalizzazione dei

---

<sup>50</sup> Cfr. d.lgs 15 giugno 2000, n. 188 (art. 4). Gli organismi pagatori possono con apposita convenzione incaricare i CAA di effettuare, per conto dei propri utenti e sulla base di un loro specifico mandato scritto, le seguenti attività: a) tenere ed eventualmente conservare le scritture contabili; b) assistere gli utenti nella predisposizione di dichiarazioni e di domande di pagamento; c) interrogare le banche dati del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN). I CAA possono essere istituiti, nella forma di società di capitali, da organizzazioni professionali agricole, da associazioni di produttori e lavoratori, da enti di patronato, da associazioni di liberi professionisti.

<sup>51</sup> L'AGECONTROL (Agenzia per i controlli in agricoltura) è una S.p.A. controllata interamente da AGEA.

propri compiti istituzionali la quale – variamente motivata e sovente opportuna sotto il profilo della effettività ed omogeneità del servizio reso all’utenza, dell’efficienza ed efficacia dei controlli e di attese di economie di scala – ha in sostanza ristretto nell’ambito delle competenze non delegabili le attività in concreto svolte dagli organismi pagatori: autorizzazione ed esecuzione dei pagamenti degli aiuti comunitari e loro contabilizzazione, tenuta della contabilità, rendicontazione.

La delega dell’esecuzione di attività, però, comporta anche la considerazione di assunzione di responsabilità da parte del delegato nei confronti del delegante - organismo pagatore (giuridicamente responsabile ai sensi della normativa comunitaria, secondo comuni principi di diritto) per tutti quei casi in cui le attività esercitate in delega determinino irregolarità sanzionate dalla Commissione con il non riconoscimento dell’ammissibilità tra le spese comunitarie degli aiuti corrisposti agli operatori agricoli.

Queste dichiarazioni di non ammissibilità di spese per irregolarità rilevate hanno comportato nei due periodi in argomento rettifiche finanziarie da parte della Commissione coperte dalla fiscalità generale (e quindi a carico del cittadino contribuente) di importo notevole: 98 milioni di euro nel 2006 e 146 milioni di euro nel 2007.

La raccomandazione, quindi, che la Corte dei conti ritiene di dover formulare è che venga rigorosamente dato seguito alla espressa clausola contrattuale tipo, contenuta nella convenzione tra organismo pagatore e CAA, che prevede azioni di rivalsa dell’organismo pagatore nei confronti del CAA eventualmente responsabile<sup>52</sup>.

## **8. L’attività degli “organismi pagatori”: una valutazione**

Il sistema degli organismi pagatori è caratterizzato dal fatto di essere finanziato con fondi pubblici - statali (AGEA) o regionali<sup>53</sup> - per l’esercizio di attività finalizzate alla corresponsione al comparto agricolo di aiuti finanziari della

---

<sup>52</sup> In base a tale clausola “qualora in sede di appuramento e liquidazione dei conti da parte della Commissione europea vengano dalla stessa effettuate correzioni finanziarie, anche mediante riduzione degli anticipi (a carico dell’organismo pagatore), per spese effettuate oltre i termini comunitari o per altre cause, e qualora tali riduzioni siano imputabili all’attività svolta dal CAA, (l’organismo pagatore) provvederà a rivalersi sulla garanzia assicurativa prestata dal CAA stesso, nonché sui compensi eventualmente maturati, salva l’ulteriore rivalsa, fino a concorrenza dell’onere sopportato, anche mediante l’escussione della garanzia di esatto adempimento, per tutti i danni diretti e indiretti provocati dal CAA nello svolgimento dell’attività istruttoria, fatte salve eventuali ulteriori azioni di rivalsa per la tutela dei propri interessi”.

<sup>53</sup> Il finanziamento pubblico è reso necessario dalla normativa comunitaria che espressamente prevede il “pagamento integrale ai beneficiari” dei finanziamenti a sostegno della politica agricola comune (cfr. Reg. (CE) 1290/2005, art. 11).

Comunità, contabilmente evidenziati e registrati in un apposito e separato "conto annuale", in ottemperanza delle disposizioni comunitarie che prevedono anche l'insieme dei dati e informazioni relativi alla gestione degli aiuti comunitari che gli organismi pagatori (tramite l'organismo di coordinamento) devono trasmettere alla Commissione<sup>54</sup>.

Tra questi dati e informazioni particolare rilievo assume la pubblicazione annuale "a posteriori" dei beneficiari di stanziamenti del FEAGA e del FEASR e degli importi percepiti da ciascun beneficiario per ciascuno di tali fondi<sup>55</sup>.

I dati sul numero dei beneficiari e sull'importo dei pagamenti ad essi liquidati possono così, unitamente ad altri dati quali quelli sul numero delle pratiche trattate e quelli sulle spese correnti sostenute dagli organismi pagatori, essere assunti come parametri per una valutazione comparativa del binomio costi/attività degli organismi pagatori nazionali ed in specie di quelli regionali<sup>56</sup> (prospetto 6).

---

<sup>54</sup> Cfr. Reg. (CE) 1290/2005 (art. 8.1.c) e Reg. 885/2006, capo 2.

<sup>55</sup> Cfr. Reg. (CE) 1290/2005, art. 44*bis*.

<sup>56</sup> Le considerazioni che seguono nel testo non terranno, in effetti, conto del SAISA e dell'Ente Risi per la atipicità della loro attività nei confronti degli altri organismi pagatori.

**Prospetto 6 - Organismi pagatori Rilevazione dati statistici (carico lavoro) - Esercizio 2006**

	AGEA	AVEPA	ARTEA	AGREA	OPLO	ARBEA	FINPIEMONTE	SAISA	ENTE RISI
	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.
<b>Beneficiari finali (agricoltori)</b>									
Premio unico	894.902	91.901	44.465	50.914	41.582	35.980	39.957	-	-
Sviluppo rurale	88.905	7.067	7.147	2.877	18.010	6.940	6.269	-	-
Altri aiuti	258.168	1.729	524	1.698	24.421	1	-	552	524(9)
<b>Totale</b>	<b>1.241.975</b>	<b>100.697</b>	<b>52.136</b>	<b>55.489</b>	<b>84.013</b>	<b>42.921</b>	<b>46.226</b>	<b>552</b>	<b>524</b>
<b>Pratiche trattate</b>									
In sede amministrativa									
a) in proprio	23.007	(1)	73.154	82.035	348(4)	92	-	11.326	524
b) delegate	1.772.534	(2)		3.312	87.638	68.252	59.225(8)	-	-
<b>A</b>	<b>1.795.541</b>	<b>119.363</b>	<b>73.154</b>	<b>85.347</b>	<b>87.986</b>	<b>68.344</b>	<b>59.225</b>	<b>11.326</b>	<b>524</b>
In sede di controllo					(5)				
a) in proprio	616	3.541(3)	-	-	608(6)	5	37	6.138	240
b) delegate	87.326	6.560	-	5.467	15.399	3.566	2.236	-	284
<b>B</b>	<b>87.942</b>	<b>10.101</b>	<b>-</b>	<b>5.467</b>	<b>16.007</b>	<b>3.571</b>	<b>2.273</b>	<b>6.138</b>	<b>524</b>
<b>Totale (A+B)</b>	<b>1.883.483</b>	<b>129.464</b>	<b>73.154</b>	<b>90.814</b>	<b>103.993</b>	<b>71.915</b>	<b>61.498</b>	<b>17.464</b>	<b>1.048</b>

Fonte: Elaborazione su dati Organismi pagatori

**Note**

- (1) Controlli amministrativi/GIS e autorizzazione al pagamento.
- (2) Ricevibilità, controlli amministrativi e verifiche completezza domanda.
- (3) Di cui controlli PSR n. 978.
- (4) Controlli di II livello + audit.
- (5) Controllo in loco.
- (6) Controlli di II livello + audit.
- (7) Controlli amministrativi: per la "domanda unica" attraverso sistemi AGEA (per delega); per lo sviluppo rurale, attraverso sistemi della Regione Piemonte ed attività delegata ad appositi organismi.
- (8) Sommatoria domande PAC (domande presentate relative alla campagna 2005) e domande SR istruite nel periodo di riferimento (decurtate di quelle che hanno subito un controllo in loco).
- (9) Per l'aiuto agli indigenti, sono state indicate solo le organizzazioni caritative che ricevono materialmente il prodotto. Il piano coinvolge, però, circa 15.000 organizzazioni caritative di cui l'Ente tratta i dati.

**Prospetto 7 - Organismi pagatori Rilevazione dati statistici (carico lavoro) - Esercizio 2007**

	AGEA	AVEPA	ARTEA	AGREA	OPLO	ARBEA	FINPIEMONTE	SAISA	ENTE RISI
	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.	n.
<b>Beneficiari finali (agricoltori)</b>									
Premio unico	1.206.387	91.125	33.877	47.103	41.573	37.199	36.513	-	-
Sviluppo rurale	134.908	3.488	2.515	9.015	13.260	1.155	16.380	-	-
Altri aiuti	77.544	2.642	392	1.698	22.608	-	-	482	511 <sup>(11)</sup>
<b>Totale</b>	<b>1.418.839</b>	<b>97.255</b>	<b>36.784</b>	<b>57.816</b>	<b>77.441</b>	<b>38.354</b>	<b>52.893</b>	<b>482</b>	<b>511</b>
<b>Pratiche trattate</b>									
In sede amministrativa									
a) in proprio	16.606	(1)	45.984	62.809	80 <sup>(5)</sup>	1	22.385 <sup>(8)</sup>	9.973	511
b) delegate	1.411.998	(2)	-	11.276	77.029	58.594	41.696 <sup>(9)</sup>	-	-
<b>A</b>	<b>1.428.604</b>	<b>109.424</b>	<b>45.984</b>	<b>74.085</b>	<b>77.109</b>	<b>58.595</b>	<b>64.081</b>	<b>9.973</b>	<b>511</b>
In sede di controllo					(6)				
a) in proprio	14	4.902 <sup>(3)</sup>	-	-	790 <sup>(7)</sup>	-	12	5.577	222
b) delegate	71.343	5.432 <sup>(4)</sup>	-	5.700	13.764	3.465	3.416	-	289
<b>B</b>	<b>71.357</b>	<b>10.334</b>	<b>-</b>	<b>5.700</b>	<b>14.554</b>	<b>3.465</b>	<b>3.428</b>	<b>5.577</b>	<b>511</b>
<b>Totale (A+B)</b>	<b>1.499.961</b>	<b>119.758</b>	<b>45.984</b>	<b>79.785</b>	<b>91.663</b>	<b>62.060</b>	<b>67.509</b>	<b>15.550</b>	<b>1.022</b>

Fonte: Elaborazione su dati Organismi pagatori

**Note**

- (1) Controlli amministrativi/GIS e autorizzazione al pagamento.
- (2) Ricevibilità, controlli amministrativi e verifiche completezza domanda.
- (3) Di cui controlli PSR: 807
- (4) Mancano dati relativi ai controlli "TABACCO" effettuati da AGEA.
- (5) Controlli di II livello + audit.
- (6) Controllo in loco.
- (7) Controlli di II livello + audit.
- (8) Controlli amministrativi: per la "domanda unica" attraverso sistemi AGEA (per delega); per lo sviluppo rurale, attraverso sistemi della Regione Piemonte ed attività delegata ad appositi organismi.
- (9) Per l'aiuto agli indigenti, sono state indicate solo le organizzazioni caritative che ricevono materialmente il prodotto. Il piano coinvolge, però, circa 15.000 organizzazioni caritative di cui l'Ente tratta i dati.

Occorre comunque subito sottolineare l'obiettivo difficoltà di pervenire a valutazioni inconfutabili in relazione ai dati esaminati, perché anche nel comparto degli organismi pagatori regionali – in cui in termini astratti e generici i compiti svolti sono omogenei - i risultati concreti dell'attività sono correlati a, e influenzati da, dati e caratteristiche ambientali del comparto agricolo tanto differenti e articolati da non poter essere esaurientemente analizzati.

Vanno, quindi, assunte come considerazioni e valutazioni di massima quelle che vengono qui di seguito formulate sulla base dei dati evidenziati nel seguente prospetto 7.

Prospetto 8 - Organismi pagatori Comparazione di dati - Esercizi 2006 e 2007

Organismi pagatori	Beneficiari finali (agricoltori)		Pratiche trattate		Spesa corrente		Spesa dichiarata (pagamenti) a UE		Personale	
	n.	% su Totale A	n.	% su Totale A	milioni di euro	% su Totale A	milioni di euro	% su Totale A	n.	% su Totale A
Esercizio 2006										
AGEA	1.241.975	76,5	1.883.483	78,0	266,4	88,5	3.308,9	60,0	375	54,1
AVEPA	100.697	6,2	129.464	5,4	11,3	3,8	498,4	9,0	92,3	13,3
ARTEA	52.136	3,2	73.154	3,0	3,3	1,0	232,8	4,2	48,3	6,9
AGREA	55.489	3,4	90.814	3,8	5,3	1,8	426,8	7,7	62	9,0
OPLO	84.013	5,2	103.993	4,3	6,6	2,2	543,4	9,9	48	6,9
ARBEA	42.921	2,7	71.915	3,0	3,0	1,0	124,3	2,3	34	4,9
FINPIEMONTE	46.226	2,8	61.498	2,5	5,2	1,7	381,5	6,9	34	4,9
<b>TOTALE A</b>	<b>1.623.457</b>	<b>100,0</b>	<b>2.414.321</b>	<b>100,0</b>	<b>301,1</b>	<b>100,0</b>	<b>5.516,1</b>	<b>100,0</b>	<b>693,6</b>	<b>100,0</b>
SAISA	552		17.464		5,2		91,4		105	
ENTE RISI	524		1.048		0,5		15,6		80	
<b>TOTALE B</b>	<b>1.624.533</b>		<b>2.432.833</b>		<b>306,7</b>		<b>5.623,1</b>		<b>878,6</b>	
Esercizio 2007										
AGEA	1.418.839	79,7	1.499.961	76,3	266,1	87,3	3.021,0	59,4	375	55,8
AVEPA	97.255	5,5	119.758	6,1	11,5	3,8	492,0	9,7	84,3	12,5
ARTEA	36.784	2,1	45.984	2,3	4,5	1,4	182,5	3,6	46,2	6,8
AGREA	57.816	3,2	79.785	4,1	5,9	1,9	367,3	7,2	58	8,6
OPLO	77.441	4,4	91.663	4,7	6,0	2,0	556,3	10,9	42	6,3
ARBEA	38.354	2,1	62.060	3,1	5,1	1,7	101,2	2,0	33	4,9
FINPIEMONTE	52.893	3,0	67.509	3,4	5,7	1,9	366,7	7,2	34	5,1
<b>TOTALE A</b>	<b>1.779.382</b>	<b>100,0</b>	<b>1.966.720</b>	<b>100,0</b>	<b>304,8</b>	<b>100,0</b>	<b>5.087,0</b>	<b>100,0</b>	<b>672,5</b>	<b>100</b>
SAISA	482		15.550		5,0		57,8		98	
ENTE RISI	511		1.022		0,4		7,5		40	
<b>TOTALE B</b>	<b>1.780.375</b>		<b>1.983.292</b>		<b>310,1</b>		<b>5.152,3</b>		<b>810,5</b>	

Fonte: Elaborazioni su dati Organismi pagatori



Il dato più evidente (e anche atteso in quanto AGEA opera come organismo pagatore "nazionale") è quello concernente l'accentramento in AGEA di oltre i tre quarti dei beneficiari e delle pratiche trattate, cui non può comparativamente essere rapportata la spesa corrente che assorbe circa i nove decimi di quella totale ma riguarda anche le funzioni di organismo di coordinamento e di Agenzia nazionale di riferimento svolte da AGEA. Di contro, la spesa dichiarata (60% del totale), se correlata al numero dei beneficiari (76% del totale) - tenuto conto che le Regioni per le quali AGEA opera come organismo pagatore sono in prevalenza quelle del Centro-Sud od insulari -, è indice della maggiore frammentarietà e marginalità dell'attività agricola nelle Regioni meridionali e insulari, attività spesso indirizzata verso tipi di produzioni che ricevono aiuti inferiori rispetto alle produzioni delle altre Regioni (in preponderanza del Centro-Nord) o verso la pastorizia<sup>57</sup>.

Valutate nei termini sopra riportati le anomalie comparative AGEA, la considerazione dei dati relativi agli organismi pagatori regionali non evidenzia rilevanti discrasie, se si tiene conto delle caratteristiche ambientali, della composizione del comparto agricolo e degli indirizzi produttivi delle relative Regioni.

Questo vale per la valutazione delle pratiche trattate (direttamente dall'organismo pagatore o delegate) in relazione ai beneficiari che, ad esempio nel 2007, evidenzia rapporti che vanno da una pratica per beneficiario (AGEA), a 1,6 pratiche per beneficiario (ARBEA), situazione che è da porre in relazione alla possibilità che hanno i singoli beneficiari di avanzare più domande per diverse misure (PAC, misure diverse di sviluppo rurale).

E vale anche per la comparazione dei rapporti tra spesa dichiarata (pagamenti eseguiti) e beneficiari dei pagamenti che, nel 2007, evidenziano un pagamento medio per beneficiario liquidato da:

<b>AGEA</b>	<b>pari a euro</b>	2.129
<b>AVEPA</b>		5.058
<b>ARTEA</b>		4.961
<b>AGREA</b>		6.353
<b>OPLO</b>		7.183
<b>ARBEA</b>		2.638
<b>FINPIEMONTE</b>		6.932

---

<sup>57</sup> Per fare qualche esempio. Ad uno stesso numero di beneficiari (agricoltori) può corrispondere un importo di pagamenti diverso a seconda della specializzazione produttiva (seminativi, ortofrutta, allevamento, ecc.). Il numero delle pratiche trattate non può essere correlato agli importi liquidati se non si tiene conto dei dati sulla parcellizzazione della proprietà fondiaria. Lo stesso numero di beneficiari e pratiche può originare importi differenti se si tratta di agricoltura di montagna o di pianura.

con differenze essenzialmente connesse al più elevato importo degli aiuti comunitari riconosciuto alle produzioni caratteristiche dell'area settentrionale del Paese (seminativi a soia, allevamento bovino e suino, ad esempio)<sup>58</sup>.

Con l'esclusione di AGEA, per la molteplicità delle funzioni che essa svolge oltre a quelle di organismo pagatore, la valutazione comparativa della spesa corrente sostenuta dagli organismi pagatori in relazione ad altri dati – quali il numero dei beneficiari e le pratiche trattate - deve invece scontare la considerazione dei differenti modelli organizzativi disegnati dalla legislazione regionale per i relativi organismi pagatori e del connesso differente apporto di risorse materiali e di servizi forniti dalle singole Regioni e di finanziamenti ordinari assunti a loro carico.

Valenza diversa, e più sicura obiettività, va correlata alla considerazione comparativa dei dati relativi al personale posti in relazione al numero dei beneficiari.

E' stato in precedenza rilevato che gli organismi pagatori hanno esternalizzato la gran parte dei compiti amministrativi e di controllo connessi alla gestione degli aiuti comunitari riservandosi, in pratica, solo quei compiti che per disposizione della normativa comunitaria non potevano essere delegati, essenzialmente l'autorizzazione e l'esecuzione dei pagamenti, nonché la loro contabilizzazione e rendicontazione con le modalità richieste dalla regolamentazione comunitaria.

Quindi, se la struttura degli organismi pagatori essenzialmente opera per produrre pagamenti a favore dei beneficiari acquista valenza di obiettivo indicatore (di produttività) il rapporto tra beneficiari e personale al fine di valutare comparativamente il rendimento delle risorse umane impiegate.

L'obiettività di questo indicatore trova anche conferma nel fatto che le attività preordinate ai pagamenti sono standardizzate e ordinate in un programma informatico facente parte del SIGC cui gli organismi pagatori devono uniformarsi.

Limitando le considerazioni che seguono ai soli organismi pagatori regionali (escluso quindi AGEA per le ragioni più volte richiamate) e ai dati relativi all'esercizio 2007, a confronto di un media di 1.360 beneficiari di pagamenti per unità di personale, risultano per

---

<sup>58</sup> Con l'introduzione della "domanda unica" (cfr. reg. (CE) 1782/2003 del Consiglio del 29 settembre 2003) gli importi liquidati agli agricoltori per la "PAC" sono "storicizzati", cioè corrispondono alla media degli importi liquidati per i diversi tipi di aiuto ai singoli produttori negli anni 2000-2002.

<b>AVEPA</b>	1.154	<b>beneficiari per unità di personale</b>
<b>ARTEA</b>	796	"
<b>AGREA</b>	997	"
<b>OPLO</b>	1.843	"
<b>ARBEA</b>	1.162	"
<b>FINPIEMONTE</b>	1.556	"

Gli scostamenti dalla media più evidenti sono quelli, da un lato, di OPLO che viene a costituire il parametro di riferimento ideale per il sistema degli organismi pagatori; dall'altro, quello di ARTEA in cui comparativamente maggiori sono le risorse umane impiegate in relazione al più significativo dei prodotti finali: il pagamento ai beneficiari.

Con riferimento ai dati sopra esposti, la Corte dei conti raccomanda agli organismi pagatori di attentamente riconsiderare la consistenza numerica (nonché la qualificazione) del personale impiegato in relazione alle concrete necessità, assumendo come obiettivo immediato il raggiungimento del risultato medio per poi convergere verso il risultato migliore.

## **9. Considerazioni conclusive**

1. L'indagine, di cui la presente relazione dà conto, aveva due essenziali obiettivi:
  - Verificare lo stato di attuazione della scelta legislativa di decentrare funzioni ed attività connesse alla gestione e controllo dei finanziamenti comunitari a supporto della agricoltura europea, creando un sistema di organismi pagatori operante a livello di Regione e Provincia autonoma;
  - Addivenire ad un primo consolidamento della spesa sostenuta dall'insieme del sistema di organismi pagatori attualmente operativi per valutare quali e quanti oneri aggiuntivi quella scelta ha determinato in relazione alla preesistente gestione centralizzata delle funzioni ed attività di organismo pagatore.
2. A dieci anni, ormai, dall'entrata in vigore della normativa di decentramento, occorre constatare che la riconversione del sistema (da centralizzato a decentralizzato) ha avuto parziale e limitato successo, che una attuazione più ampia e soddisfacente (sotto il profilo della pura adesione alla prescrizione normativa) è "in itinere" ma di non immediata finalizzazione, che la completa

realizzazione dell'obiettivo fissato dalle norme quasi certamente non sarà possibile stante il manifestato e motivato disinteresse di alcune Regioni ad istituire un proprio organismo pagatore, privilegiando l'opzione dello "status quo", che doveva essere "temporanea", di gestione dei pagamenti comunitari all'agricoltura da parte di AGEA.

Una motivazione – quella avanzata da queste ultime Regioni e quasi sempre addotta anche a giustificazione dei ritardi attuativi da parte di quelle Regioni che pur hanno in corso il procedimento di istituzione e/o riconoscimento dell'organismo pagatore regionale – che poggia su obiettive constatazioni di ordine sia economico sia di risultati attesi: a) la non sopportabilità per il bilancio regionale (specie delle Regioni di più ridotte dimensioni) degli oneri connessi alla istituzione, prima, ed al funzionamento, poi, dell'organismo pagatore regionale; b) la manifesta inesistenza di alcun "valore aggiunto", in termini di prestazioni rese agli agricoltori beneficiari, nei confronti dell'attuale gestione AGEA, che inoltre sconta il vantaggio di essere a "costo zero" per la Regione nonché quello di rimettere ogni responsabilità gestoria alla citata AGEA.

La Corte dei conti – pur attenta, al fine della più proficua utilizzazione delle risorse pubbliche, alle motivazioni economiche e di effettiva resa operativa del sistema, sopra ricordate – da un lato non può che richiamare tutte le Regioni al rispetto delle prescrizioni normative in argomento; dall'altro, rimanendo l'attuale situazione di stallo nella realizzazione del disegno normativo volto al completo decentramento delle funzioni di organismo pagatore, richiama l'attenzione del Parlamento e del Governo per l'eventuale assunzione di iniziative di competenza.

A quest'ultimo riguardo, occorre ricordare che la normativa sottende, a conclusione del processo di decentramento, la cessazione pressoché totale in capo ad AGEA dell'esercizio delle funzioni di organismo pagatore, il trasferimento del personale e delle risorse a tal fine impegnate e, quindi, un ridimensionamento finanziario, operativo, strutturale e organizzativo della citata Agenzia.

Ma dall'esame dei dati finanziari degli esercizi 2001 (precedente l'inizio effettivo del decentramento) e 2007 il totale degli oneri di gestione sopportati da AGEA risulta praticamente invariato (273 milioni nel 2001, 266 milioni nel 2007).

3. Il decentramento finora attuato ha comportato oneri aggiuntivi che per il solo funzionamento del sistema degli organismi pagatori regionali (e non quindi anche per le spese di investimento) sono valutabili, con riferimento al 2007, in

circa 39 milioni di euro, corrispondenti alle spese dichiarate dei sei organismi pagatori regionali quale risposta al questionario della Corte.

Tale valutazione è approssimata per difetto poiché, come già ricordato in precedenza, non tiene conto delle spese di funzionamento direttamente sostenute e assunte a carico dei bilanci delle rispettive Regioni. L'incremento degli oneri di gestione del sistema non sorprende, in quanto facilmente prevedibile in tutti i casi in cui si procede ad un decentramento che dissemina e parcellizza l'attribuzione delle medesime funzioni e l'esercizio delle medesime attività, riproponendo la necessità della costituzione di identiche e molteplici strutture organizzative ed amministrative per rispondere sia a prescrizioni normative – ad esempio un rappresentante esterno (il Presidente, il direttore generale), un responsabile della funzione autorizzazione pagamenti, un responsabile della funzione esecuzione pagamenti, e così via per ogni organismo pagatore – sia alla necessità di rendere omogenee attività e procedure dei diversi organismi pagatori.

Oltre all'aumento degli oneri di funzionamento, il decentramento ha comportato anche l'aumento del numero di personale impiegato dal sistema, che nel 2007 ha assorbito 16 (41%) dei 39 milioni di euro aggiuntivi sopra ricordati.

Presso i sei organismi regionali nel 2007 prestavano servizio 28,5 dirigenti (ivi compresi 4,5 dirigenti generali) e 269 impiegati, in confronto ai 19 dirigenti e 356 impiegati in servizio presso AGEA per lo svolgimento non solo dei compiti di organismo pagatore ma anche di quelli di organismo di coordinamento.

Sotto questo profilo dei (prevedibili) oneri aggiuntivi per il funzionamento del sistema non ha trovato applicazione l'astratta prescrizione normativa (già più volte richiamata) che dispone il trasferimento del personale (e delle relative risorse finanziarie) dai ruoli di AGEA a quelli degli organismi pagatori regionali istituiti e riconosciuti. Disposizione che mirava ad assorbire (parte) degli oneri aggiuntivi e conferiva una astratta copertura finanziaria alle spese che il decentramento avrebbe comportato a carico dei bilanci regionali.

In effetti, se si valutano i dati al 31 dicembre 2001 (in pratica all'inizio della effettiva operatività dei primi organismi pagatori regionali) a raffronto con quelli al 31 dicembre 2007, si constata che la dotazione organica di AGEA è diminuita di 32 unità (da 408 a 376) essenzialmente per trasferimenti di personale da AGEA ad altre amministrazioni (statali e/o regionali) in conseguenza, però, non del decentramento delle funzioni di organismo pagatore ma del subentro di

AGEA (ente pubblico) ad AIMA (azienda statale) con facoltà per il personale all'epoca in servizio di optare per un' amministrazione diversa da AGEA.

4. Le suesposte considerazioni la Corte dei conti rimette al Parlamento e al Governo come proprie valutazioni sull'applicazione e sull'effettiva operatività della normativa che tra il 1999 ed il 2001 ha disciplinato l'istituzione di un sistema di organismi pagatori decentrato a livello di Regione e di Province autonome, rilevando che al dettato e agli obiettivi delle norme non sono conformi i comportamenti di quelle Regioni che stanno ancora valutando l'opportunità dell'istituzione degli organismi pagatori o prevedono di non istituirli.

Ma la Corte – attenta, altresì, alla sana e più proficua gestione delle finanze pubbliche – ritiene di sottolineare anche le considerazioni e motivate decisioni assunte dalle Regioni sopra citate e di richiamare, al riguardo, l'attenzione del Parlamento e del Governo per le eventuali valutazioni di competenza.

5. Agli organismi pagatori regionali la Corte indirizza raccomandazioni volte a: riesaminare le dotazioni organiche dirigenziali e di personale; migliorare l'efficienza organizzativa e amministrativa.