

N. 1368

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MAGNALBÒ, CUSIMANO e RECCIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 1996

Istituzione di agenzie per i controlli comunitari
con la costituzione di un consorzio tra le stesse

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge intende istituire agenzie per i controlli comunitari con la costituzione di un consorzio tra le stesse. Questo perchè la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea ha rappresentato e rappresenta ancor oggi una priorità che già da diversi anni richiama particolarmente l'attenzione delle istituzioni comunitarie e dei governi degli Stati membri. Infatti a mezzo del regolamento CEE n. 136/66 del Consiglio, del 22 settembre 1966 (relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi), l'allora Comunità europea, nel quadro della politica agricola, istituì un regime di aiuti all'olio di oliva. L'erogazione di tali aiuti viene gestita a livello comunitario dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). Il regime d'aiuto alla produzione denominato «integrazione olio» ha subito una sostanziale riforma nel 1984 a seguito di una articolata indagine, svolta dalla Corte dei conti europea, che ha evidenziato l'esigenza urgente di una modifica sostanziale del sistema. Gli atti di questa indagine, conclusasi con una relazione depositata il 27 novembre 1985, rappresentano forse la denuncia più dura e totale della gestione di una politica comunitaria che la Corte dei conti europea abbia mai pubblicato. Si afferma, tra l'altro, che «... la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri risultano tutti responsabili del fatto che un'importante politica comunitaria continui a lasciare aperta la possibilità di frodi e di irregolarità ...».

Matura, quindi, nella Commissione l'idea di costituire in ciascuno dei quattro Paesi membri maggiormente produttori (Italia, Grecia, Spagna e Portogallo) una apposita agenzia incaricata dei controlli sulle associazioni di produttori, sulle loro unioni, sui

frantoi, nonché sulla legittimità delle richieste di aiuto nel settore dell'olio di oliva, ridisegnando l'intero sistema degli aiuti comunitari del settore e definendo un assetto più organico delle rispettive competenze.

Veniva dunque istituita l'Agenzia per i controlli e le azioni comunitarie nel quadro del regime di aiuto alla produzione dell'olio di oliva (AGE-Control S.p.a.), a mezzo del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 898, come soggetto che rispettasse il modello organizzativo previsto dalla Comunità, e cioè un organo di controllo, caratterizzato dall'espletamento di pubbliche funzioni particolarmente complesse e delicate sotto forma di società per azioni avente personalità giuridica pubblica, che costituiva una strada certamente nuova e sembrerebbe ancora oggi non da tutti recepita. La legge n. 898 del 1986 attribuiva al personale ispettivo dell'agenzia la qualifica di pubblico ufficiale, tenuto conto delle pubbliche funzioni di controllo attribuite all'AGE-Control S.p.a. dall'articolo 1 della stessa legge. L'organizzazione gestionale di tipo privatistico, adottata per l'Agenzia, ha consentito di fatto la disponibilità, in tempi molto contenuti, dei necessari strumenti per raggiungere la piena capacità operativa e per mantenerla elevata nel tempo.

L'AGE-Control S.p.a. è un ente a integrale finanziamento pubblico (50 per cento a carico del bilancio comunitario e 50 per cento a carico dello Stato) e con azioni di proprietà pubblica - 70 per cento del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, 20 per cento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), 10 per cento dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) -, incaricato, come è stato detto, di effettuare i controlli concer-

menti la corretta erogazione degli aiuti comunitari nel settore dell'olio di oliva.

Il successo dell'agenzia di controllo italiana è stato più volte riconosciuto dalla Comunità europea (come si evince da un rapporto presentato dalla Commissione istituita per un'indagine conoscitiva sulle frodi contro la Comunità).

Inoltre, la Comunità europea ha più volte sollecitato l'Italia per la costituzione di una agenzia, ispirata al modello di quella per l'olio d'oliva, per il tabacco, prevista obbligatoriamente dai regolamenti CEE n. 2075/92 del Consiglio e n. 85/93 della Commissione. È prevista una partecipazione finanziaria della Comunità al 50 per cento.

Con il regolamento CEE n. 307/91 del Consiglio, la Comunità ha inteso promuovere il potenziamento dei controlli di talune spese a carico della stessa, erogate in altri settori di aiuti comunitari, anche attraverso la costituzione di specifiche agenzie di controllo, il cui costo sarebbe in parte sostenuto dall'odierna Unione europea. C'è ancora da tenere presente il regolamento CEE n. 4045/89 del Consiglio, che prevede l'effettuazione di controlli a posteriori, su tutti gli aiuti comunitari erogati, effettuati da soggetti diversi da quelli che hanno effettuato i controlli preventivi, con partecipazione alle spese da parte della Comunità. Sarebbe auspicabile procedere, anche in questo caso, alla costituzione di una apposita agenzia.

Infine, anche per gli aiuti concessi dallo Stato ed erogati dall'AIMA (a completo carico del bilancio nazionale), sarebbe opportuno un maggior controllo, in modo più organico di quanto avviene oggi, attraverso la costituzione di una apposita agenzia.

Per quanto riguarda i controlli sul tabacco, sul cotone e sui semi oleosi, si ritiene, per economia di gestione, di affidarli alla esistente AGE-Control S.p.a..

Il seguente disegno di legge, dopo aver individuato negli articoli 1, 2 e 3 le finalità, l'ambito e le operazioni di controllo, prevede all'articolo 4 la costituzione di tre nuove agenzie in forma di società per azioni, una di carattere generale per l'espletamento dei controlli successivi alla erogazione degli

aiuti, le altre due, invece, specializzate nell'effettuazione dei controlli preventivi e in fase istruttoria, rispettivamente, per gli aiuti comunitari e nazionali.

La costituzione, l'organizzazione ed il funzionamento delle agenzie comporteranno naturalmente oneri finanziari che si è ritenuto di poter quantificare facendo riferimento, come parametro, alle spese occorrenti per il funzionamento e l'organizzazione dell'AGE-Control S.p.a., che oggi costa circa 25 miliardi di lire l'anno (50 per cento a carico dello Stato e 50 per cento a carico della Commissione europea).

Rapportando la spesa sostenuta dall'AGE-Control S.p.a. a quella che assorbiranno le costituende agenzie si rileva, preliminarmente, che un'agenzia si incaricherà dei controlli preventivi su circa 4.000 miliardi di aiuti erogati, mentre l'agenzia destinata ai controlli preventivi sugli aiuti nazionali si occuperà di circa 1.000 miliardi di aiuti erogati. L'agenzia generale che effettuerà i controlli successivi su tutti gli aiuti comunitari dovrà avere una organizzazione di carattere orizzontale con maggior dispiego di personale sia amministrativo che tecnico.

Quindi, l'agenzia per i controlli sugli aiuti comunitari comporterà una spesa a regime di lire 35 miliardi, quella riguardante i controlli sugli aiuti nazionali comporterà una spesa di lire 15 miliardi e lire 16 miliardi quella a carattere generale, oltre a lire 5 miliardi (quota a carico dello Stato) da destinare all'AGE-Control S.p.a. per i controlli nei nuovi settori di intervento previsti dal disegno di legge, previo adeguamento e modifica dei relativi regolamenti comunitari di settore, al fine di consentire l'estensione delle attività di controllo della stessa Agenzia (attualmente limitate al settore dell'olio di oliva).

L'articolo 8 del disegno di legge prevede l'istituzione di un consorzio tra le agenzie per realizzare il coordinamento dei programmi di attività e la gestione comune dei servizi. L'istituendo consorzio dovrebbe essere dotato di larga autonomia e destinato ad operare in un contesto di efficienza e di trasparenza, la cui struttura abbia quell'agi-

lità che è indispensabile affinché esso possa svolgere efficacemente le sue funzioni venendo incontro alle esigenze del settore agricolo. Un consorzio, quindi, capace di contribuire ad una maggiore celerità nella corresponsione degli aiuti agli agricoltori

da parte dell'organismo pagatore e di realizzare un valido sistema di controlli del regime di aiuti comunitari tale da prevenire la realizzazione di frodi nell'interesse degli stessi agricoltori e di tutti i cittadini dell'Unione europea.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria compresi quelli previsti dai regolamenti della Comunità europea in materia di controlli sugli interventi di mercato attuati dall'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) con fondi a carico del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia agricola (FEAOG), sezione garanzia, nonché quelli connessi alla normativa nazionale, sono attuati secondo le norme e con le modalità previste dalla presente legge.

2. I controlli di cui al comma 1 riguardano la fase istruttoria e quella successiva alla erogazione degli aiuti previsti dalla regolamentazione comunitaria e nazionale nei settori di intervento indicati dall'articolo 2.

Art. 2.

(Ambito dei controlli)

1. In applicazione della normativa comunitaria i controlli di cui all'articolo 1 riguardano:

a) la documentazione commerciale delle imprese che hanno beneficiato, direttamente o indirettamente, del sistema di finanziamento FEAOG, sezione garanzia. I controlli sono effettuati dopo l'erogazione dei finanziamenti con le modalità previste dal regolamento CEE n. 4045/89 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, e successive modificazioni;

b) l'istruttoria per l'erogazione di aiuti comunitari nei seguenti settori di intervento previsti dal regolamento CEE n. 307/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991, e successive modificazioni:

1) aiuti per ettaro e per il ritiro dei seminativi dalla produzione;

- 2) misure previste nel settore degli ortofrutticoli e per le uve secche;
- 3) premi previsti nei settori delle carni bovine e delle carni ovine e caprine;
- 4) misure previste nel settore vitivinicolo;
- 5) misure previste nel settore del tabacco, aiuto per il cotone e aiuti per i semi oleosi;
- 6) altri aiuti ed interventi comunitari.

2. Sono sottoposti altresì a specifiche misure di controllo gli interventi nazionali attuati dall'AIMA che comportano erogazioni a carico del bilancio dello Stato.

Art. 3.

(Operazioni di controllo)

1. L'esecuzione dei controlli previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera *a*), è affidata ad una agenzia generale specializzata nelle verifiche di natura contabile. L'esecuzione dei controlli previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera *b*), nonché quelli di cui al comma 2 del medesimo articolo, sono effettuati rispettivamente da due agenzie specializzate, salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 4.

2. Le agenzie di cui al comma 1 sono costituite ai sensi dell'articolo 4.

3. I compiti, le condizioni e le modalità di attuazione delle operazioni di controllo affidate alle agenzie sono determinati con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con riferimento a quanto stabilito dalla normativa comunitaria e nazionale ed in particolare dai regolamenti CEE n. 4045/89, e successive modificazioni, e n. 307/91, e successive modificazioni.

4. I controlli, distinti per aiuti comunitari e aiuti nazionali, vengono attribuiti in blocco a ciascuna agenzia e gli statuti delle singole agenzie tengono conto degli specifici compiti ad esse attribuiti.

Art. 4.

(Agenzie)

1. Per l'espletamento dei controlli di cui all'articolo 2, sono costituite, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, tre agenzie nella forma di società per azioni.

2. Le agenzie hanno autonomia amministrativa e finanziaria, nonché autonomia organizzativa e gestionale.

3. All'agenzia preposta ai controlli di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), si applicano le norme del regolamento CEE n. 4045/89, e successive modificazioni.

4. I controlli nei settori dei semi oleosi, del tabacco e del cotone, indicati nell'articolo 2, comma 1, lettera *b*), numero 5), sono affidati all'AGE-Control S.p.a., costituita ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 dicembre 1984, n. 887, del regolamento CEE n. 2262/84 del Consiglio, del 17 luglio 1984, e successive modificazioni, del regolamento CEE n. 27/85 della Commissione, del 4 gennaio 1985, e successive modificazioni, nonché del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 898.

5. Le agenzie sono enti pubblici economici sottoposti alla vigilanza del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali. Ad esse, per quanto non disciplinato dalla presente legge, si applicano le disposizioni del codice civile.

6. Il capitale sociale di ciascuna agenzia, pari a lire 200 milioni, è ripartito in 1000 azioni del valore nominale di duecentomila lire ciascuna ed è sottoscritto per 700 azioni dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e per 200 azioni dall'AIMA.

7. Al capitale di cui al comma 6 partecipa, altresì, l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) con 100 azioni, il cui onere è posto a carico delle disponibilità del bilancio dell'istituto medesimo.

8. Le agenzie devono attenersi al principio della specializzazione per settore di intervento facendo proprie le regole dell'effi-

cazia, immediatezza e flessibilità, usando il metodo di selezione e di utilizzo di personale specialisticamente qualificato.

Art. 5.

(Organi delle agenzie)

1. Gli organi delle agenzie, costituite ai sensi dell'articolo 4, e le relative competenze sono stabilite dallo statuto.

2. Con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, è approvato lo statuto-tipo delle agenzie, tenuto conto degli specifici compiti di istituto. Gli statuti adottati dalle società e le relative modifiche sono approvati con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del bilancio e della programmazione economica.

3. Il consiglio di amministrazione si compone di sette membri nominati con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, quattro dei quali su designazione dello stesso Ministro, due su designazione dell'AIMA ed uno su designazione dell'INEA.

4. Il collegio sindacale si compone di tre membri designati dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, dal Ministro del tesoro e dal Ministro del bilancio e della programmazione economica tra i funzionari delle relative amministrazioni con qualifica dirigenziale. Il funzionario designato dal Ministro del tesoro presiede il collegio sindacale.

5. Il direttore delle agenzie di nuova istituzione è nominato con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, tra persone di comprovata esperienza manageriale e professionale nel settore agro-industriale.

6. La Corte dei conti esercita il controllo sulle agenzie ai sensi degli articoli 4, 6 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Art. 6.

(Personale delle agenzie)

1. Il personale dipendente delle agenzie è reclutato mediante selezioni pubbliche e non può assumere altri impieghi o incarichi, nè esercitare attività professionali, commerciali o industriali.

2. Il rapporto di lavoro del personale di cui al comma 1 è disciplinato dal consiglio di amministrazione, sulla base delle norme del diritto privato e con riferimento ai criteri fissati dai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti nel settore industriale.

Art. 7.

(Attività del personale addetto ai controlli)

1. Nell'esercizio dell'attività di controllo, al personale delle agenzie costituite ai sensi dell'articolo 4 si applicano le norme di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1986, n. 898.

2. Ai fini dell'espletamento dei controlli previsti dall'articolo 3 del regolamento CEE n. 4045/89, e successive modificazioni, dall'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento CEE n. 307/91, e successive modificazioni, e dalla presente legge, le imprese che, nell'ambito del sistema di finanziamento del FEOAG, sezione garanzia, risultano beneficiarie o debentrici, i fornitori, i clienti, i vettori, gli spedizionieri o altri terzi, direttamente o indirettamente collegati alle operazioni effettuate nell'ambito del sistema di finanziamento del FEOAG, sezione garanzia, sono tenuti a consentire l'accesso del personale delle agenzie nelle sedi anche secondarie dell'impresa, nei magazzini, nei depositi ed in ogni altro locale adibito dall'imprenditore all'esercizio della propria attività, nonché nei fondi agricoli e nelle aziende, anche distaccate, per l'espletamento di controlli fisici, ove richiesti, e per la consultazione della documentazione direttamente o indirettamente connessa a tali operazioni.

3. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque impedisce od ostacola le operazioni di cui al comma 2 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 100 milioni.

Art. 8.

(Costituzione del consorzio)

1. Ad esclusione dell'AGE-Control S.p.a. che - per il settore dell'olio di oliva - si attiene ai termini fissati dai regolamenti CEE n. 2262/84, e successive modificazioni, e n. 27/85, e successive modificazioni, i programmi di attività delle agenzie, i criteri per il coordinamento e l'espletamento dei controlli, il numero delle imprese ed i periodi da assoggettare al controllo sono determinati entro il 31 dicembre di ciascun anno dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, e sono elaborati in conformità alle disposizioni previste dalla presente legge e ai regolamenti CEE n. 4045/89, e successive modificazioni, e n. 307/91, e successive modificazioni, sulla proposta del consorzio di cui al comma 2.

2. L'AGE-Control S.p.a. e le agenzie di cui all'articolo 4 istituiscono un consorzio per i controlli comunitari e per la predisposizione dei programmi di cui al comma 1 da sottoporre al Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, nonchè per la gestione dei servizi comuni individuati con decreto dello stesso Ministro, da emanare entro sei mesi dalla data di costituzione delle suddette agenzie. Lo statuto del consorzio, che assume la forma di società consortile, è approvato con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali.

3. Ogni agenzia partecipa al consorzio in misura paritetica e nella stessa proporzione contribuisce alle spese consortili.

4. Le agenzie forniscono il personale necessario al funzionamento del consorzio, secondo il contingente determinato dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, con il decreto di cui al comma 5.

5. Con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali, e su propo-

sta del presidente del consorzio, d'intesa con i presidenti delle agenzie, sono determinati i contingenti di personale delle agenzie, costituite ai sensi dell'articolo 4, e del consorzio di cui al comma 2.

Art. 9.

(Scopi del consorzio)

1. Il consorzio non ha scopi di lucro e si propone di provvedere alla predisposizione dei programmi di attività delle agenzie, alla determinazione dei criteri per il coordinamento e l'espletamento dei controlli, alla determinazione del numero delle imprese e alla scelta dei periodi nel corso dei quali svolgere i controlli, nonché alla gestione dei servizi comuni quali la predisposizione dei progetti speciali, il coordinamento finanziario ed amministrativo, l'aggiornamento legislativo e amministrativo, la disciplina fiscale e comunitaria, il coordinamento dell'attività informatica, la promozione di corsi di aggiornamento degli ispettori e del personale delle agenzie, l'assolvimento di ogni azione conoscitiva e promozionale che agevoli i compiti istituzionali delle agenzie consorziate.

Art. 10.

(Ammissione di altri consorziati)

1. Possono far parte del consorzio le agenzie che svolgono attività di controllo nel settore degli aiuti comunitari o altri enti pubblici strumentali aventi ad oggetto le analoghe attività.

2. L'ammissione di altri consorziati deve essere approvata con decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Art. 11.

(Fondo consortile)

1. Il fondo consortile è costituito:

a) dai contributi pagati dalle singole agenzie;

b) dai contributi che, eventualmente, sono versati dallo Stato, dalla Comunità europea o da altri enti pubblici;

c) da ogni altro provento derivante dalla propria attività.

2. L'ammontare dei contributi di cui alla lettera a) del comma 1 può essere modificato dall'assemblea generale dei consociati.

3. Il fondo consortile è destinato esclusivamente a garantire le obbligazioni assunte dal consorzio verso i terzi.

4. Qualora il fondo consortile dovesse subire perdite, l'assemblea può deliberare il suo reintegro da parte dei consorzi stabilendone le modalità ed i termini.

Art. 12.

(Contributi)

1. Ogni agenzia consorziata deve versare annualmente un contributo nella misura occorrente per coprire le spese di organizzazione, di amministrazione e di gestione; l'ammontare del contributo è determinato dal comitato direttivo del consorzio.

2. Devono essere rimborsate al consorzio le spese da esso sostenute per la esecuzione di particolari prestazioni eventualmente richieste da una o più agenzie consorziate.

Art. 13.

(Operazioni)

1. Il consorzio può compiere le operazioni e svolgere le attività che siano connesse al raggiungimento degli scopi di cui all'articolo 9 avvalendosi di una organizzazione appositamente predisposta a tal fine sotto forma di ufficio che ha sede presso la sede del consorzio.

2. Le attività per le quali il consorzio assume obbligazioni verso terzi e particolarmente quelle aventi per oggetto le specifiche azioni, di cui all'articolo 9, sono svolte in nome e per conto delle agenzie consorziate.

3. Il consorzio garantisce l'adempimento delle obbligazioni; per la responsabilità verso terzi si applica l'articolo 2615 del codice civile.

Art. 14.

(Organi del consorzio)

1. Gli organi amministrativi del consorzio sono:

- a) l'assemblea generale dei consorziati;
- b) il comitato direttivo;
- c) il presidente.

Art. 15.

(Scioglimento del consorzio)

1. In caso di scioglimento del consorzio, l'assemblea nomina uno o più liquidatori determinandone le competenze.

2. L'importo del fondo consortile che risulti disponibile alla fine della liquidazione dopo il pagamento di tutte le passività, per la quota relativa a contributi versati dallo Stato o da altri enti pubblici, è devoluto in base alle indicazioni del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali; per la rimanenza è diviso in parti uguali fra i consorziati.

