



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LA GESTIONE DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE

Deliberazione 8 giugno 2023, n. 37/2023/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LA GESTIONE DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE

Relatore

Pres. Sez. Paolo Luigi Rebecchi

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Mario Petrocelli, dott.ssa Flavia Ruggeri,
per l'editing: Rita Piccirilli

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	13
Sintesi	15
CAPITOLO I – Il quadro normativo generale.....	17
1. La normativa europea: la Politica agricola comune (Pac).....	17
2. L’evoluzione normativa della Pac.....	17
3. I finanziamenti della Pac	18
4. I due pilastri della Pac	19
4.1. Il primo pilastro: l’Ocm	19
4.2. Il secondo pilastro: la politica di sviluppo rurale	19
5. Il Programma di sviluppo rurale nazionale (Psrn).....	20
6. Il quadro finanziario generale	22
CAPITOLO II – Il Fondo di solidarietà nazionale	27
1. La normativa del Fondo di solidarietà nazionale (Fsn)	27
2. Le tipologie di intervento del Fsn	28
3. La disciplina degli incentivi assicurativi.....	29
3.1. Gli incentivi assicurativi finanziati con risorse nazionali.....	33
3.1.1 I profili finanziari	36
3.1.2 Le criticità	40
3.2. Gli incentivi assicurativi cofinanziati con risorse europee.....	41
3.2.1 Lo stato di attuazione della Misura 17.1	42
3.2.2 I profili finanziari	44
3.2.3 Lo stato di attuazione delle sottomisure 17.2 e 17.3	46
3.2.4 Le criticità	49
4. La disciplina degli interventi compensativi e ripristinatori	51
4.1. I profili finanziari	53
CAPITOLO III - Considerazioni conclusive, esiti del contraddittorio e raccomandazioni proposte	57
1. Considerazioni conclusive	57
2. Esiti del contraddittorio	58
3. Raccomandazioni proposte	60

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Tabella di correlazione obiettivo Ue - Psr 2014-2022	21
Tabella 2 - Psr, dettaglio misura 17.....	22
Tabella 3 - Ripartizione risorse Feasr fra Stato e regioni, Pac 2014-2020	23
Tabella 4 - Ripartizione risorse Feasr fra Stato e regioni, Pac 2014-2022	24
Tabella 5 - Psr - Misura 17 Gestione del rischio - Ripartizione risorse anni 2014-2022.....	25
Tabella 6 - Aiuti nazionali: condizioni di ammissibilità e fonti di finanziamento	34
Tabella 7 - Capitolo 7439 incentivi assicurativi esercizi 2017-2023	37
Tabella 8 - Decreti di trasferimento delle risorse ad Agea	38
Tabella 9 - Aiuti nazionali - Somme erogate da Agea ai singoli beneficiari.....	39
Tabella 10 - Aiuti nazionali - Somme erogate o anticipate da Agea agli organismi collettivi di difesa	39
Tabella 11 - Aiuti nazionali - Totale somme erogate da Agea negli esercizi 2015-2022	39
Tabella 12 - Aiuti europei: condizioni di ammissibilità e fonti di finanziamento	42
Tabella 13 - Produzioni vegetali, campagne assicurative	43
Tabella 14 - Produzioni zootecniche, campagne assicurative	43
Tabella 15 - Aiuti europei- ripartizione risorse per la sottomisura 17.1- produzioni vegetali.....	45
Tabella 16 - Aiuti europei- ripartizione risorse per la sottomisura 17.1- produzioni zootecniche	45
Tabella 17 - Stato di attuazione finanziaria per campagna - produzioni vegetali	46
Tabella 18 - Stato di attuazione finanziaria per campagna- produzioni zootecniche...	46
Tabella 19 - Aiuti europei- ripartizione risorse per la sottomisura 17.2	47
Tabella 20 - D.m. di riconoscimento dei soggetti gestori dei fondi di mutualizzazione	48
Tabella 21 - Aiuti europei - ripartizione risorse per la sottomisura 17.3	48
Tabella 22 - D.m. di riconoscimento dei soggetti gestori dei fondi per la tutela del reddito settoriale.....	49
Tabella 23 - Cap. 7411 Interventi indennizzatori esercizi 2017-2023	55
Tabella 24 - Cap. 2085 Contributi per la riduzione degli interessi	55

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

II Collegio

Adunanza del 29 maggio 2023 e

Camera di consiglio del 29 maggio 2023

Presieduta dal Presidente aggiunto della Sezione Paolo Luigi REBECCHI

Composta dai magistrati:

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Carmela MIRABELLA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Daniela ALBERGHINI

Primo Referendario: Paola LO GIUDICE

Referendari: Khelena NIKIFARAVA, Salvatore GRASSO, Andra GIORDANO, David DI MEO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 15 maggio 2020, n. 4/2020/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2020 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Presidente Paolo Luigi REBECCHI, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a *"La gestione del Fondo di solidarietà nazionale"*;

vista l'ordinanza n. 10/2023 in data 9 marzo 2023, con la quale il Presidente Aggiunto della Sezione ha convocato in adunanza pubblica il II Collegio per il giorno 4 maggio 2023;

vista la nota di convocazione n. 1567 del giorno 27 aprile con cui è stato comunicato il rinvio dell'adunanza al giorno 29 maggio 2023, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1191 del 16 marzo 2023, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Ufficio di coordinamento delle attività della segreteria della Conferenza stato- regioni;

Agea – Agenzia per le erogazioni in agricoltura;
 - Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste:
 Ufficio di Gabinetto del Ministro;
 Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale;
 Direzione generale dello sviluppo rurale;
 Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
 - Ministero dell'economia e delle finanze:
 Ufficio di Gabinetto del Ministro;
 Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
 Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste,
 udito il relatore, Presidente Paolo Luigi REBECCHI;
 uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:
 - per il Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e foreste:
 Dipartimento per le politiche europee e internazionali e sviluppo rurale, Dott. Giuseppe BLASI, Capo del Dipartimento, Dott.ssa Simona ANGELINI, Direttore Generale, Dott. Mauro SERRA BELLINI, Direttore gestione rischi, Dott. Federico STEIDL, AGEA
 - per il Ministero dell'economia e delle finanze:
 Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e foreste:
 Dott. Santo CALABRETTA, Dott.ssa Erika TERMINIO,
 viste le memorie:
 Ministero dell'economia e delle finanze – Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste prot. n. 9770 del 27 aprile 2023, acquisita al protocollo n. 1582 del 28 aprile 2023;
 Ministero dell'agricoltura e delle foreste Dipartimento delle politiche europee e internazionale dello sviluppo rurale acquisita al protocollo n. 1727 del 10 maggio 2023;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio II in Camera di consiglio, la relazione concernente *“La gestione del Fondo di solidarietà nazionale”*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e foreste, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:
 Ufficio di coordinamento delle attività della segreteria della Conferenza stato- regioni;
 Agea – Agenzia per le erogazioni in agricoltura;
 - Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste:
 Ufficio di Gabinetto del Ministro;
 Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale;
 Direzione generale dello sviluppo rurale;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione è inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il Presidente Relatore

Paolo Luigi Rebecchi

f.to digitalmente

Depositata in segreteria l'8 giugno 2023

Il Dirigente

Dott.ssa Anna Maria Guidi

f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

L'indagine ha riguardato la gestione del Fondo di solidarietà nazionale da parte del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - Masaf, già Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali - Mipaaf, ed ha preso in esame, sotto il profilo finanziario, gli esercizi 2015-2022.

Il Fondo opera tramite tre tipologie di intervento allo scopo di favorire la ripresa economica e produttiva delle imprese agricole danneggiate dalle avversità atmosferiche, che sono: incentivi assicurativi *"ex ante"*, interventi compensativi *"ex post"* e, infine, interventi di difesa attiva (ad es. razzi antigrandine ecc.).

Per quanto concerne il profilo finanziario, per la prima tipologia è previsto, oltre all'intervento del Fondo, anche il cofinanziamento del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - Feasr, mentre le altre due tipologie sono finanziate esclusivamente con risorse nazionali.

L'indagine ha consentito di accertare numerose criticità nella gestione degli incentivi assicurativi.

Infatti, la molteplicità dei soggetti coinvolti, la complessità delle procedure e le considerevoli problematiche riscontrate nel funzionamento del Sistema informativo agricolo nazionale - Sian hanno comportato, per gli interventi assicurativi finanziati con risorse nazionali, rilevanti ritardi nella conclusione delle campagne assicurative e, conseguentemente, nell'erogazione degli incentivi.

Le medesime problematiche sono state riscontrate anche nelle procedure di erogazione degli incentivi cofinanziati dal Feasr, tanto che, per le produzioni zootecniche, solo nel mese di maggio 2023 sono stati emanati i bandi relativi alle campagne assicurative 2019-2020 e 2021-2022.

CAPITOLO I

IL QUADRO NORMATIVO GENERALE

Sommario: 1. La normativa europea: la Politica agricola comune. - 2. L'evoluzione normativa della Pac. - 3. I finanziamenti della Pac. - 4. I due pilastri della Pac. - 4.1. Il primo pilastro: l'Ocm. - 4.2. Il secondo pilastro: la politica di sviluppo rurale. - 5. Il programma di sviluppo rurale nazionale (Psrn). - 6. Il quadro finanziario generale.

1. La normativa europea: la Politica agricola comune (Pac)

Il settore dell'agricoltura e della pesca è un settore di competenza concorrente fra l'Unione europea e gli Stati membri¹ e rientra nell'ambito delle politiche ed azioni interne dell'Unione, disciplinate dalla Parte III del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue).

Nello specifico, la Politica agricola comune (Pac) venne istituita nel 1962² ed è oggi disciplinata dagli artt. 38-45 del Tfue, i cui obiettivi, sia di carattere economico che sociale, sono dettagliatamente indicati dall'art. 39 del Trattato stesso³.

Essi sono perseguiti con diverse modalità che saranno esaminate, per quanto di interesse, nel corso della relazione e consistono, sinteticamente, nel fornire sostegno al reddito attraverso pagamenti diretti che garantiscono la stabilità dei redditi, adottare misure di mercato per far fronte a congiunture difficili, mettere in atto misure di sviluppo rurale con programmi nazionali e regionali per rispondere alle esigenze specifiche delle zone rurali.

2. L'evoluzione normativa della Pac

Attualmente, quattro regolamenti disciplinano la Pac:

- il reg. Ue n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della

¹ Cfr. art. 4 c. 2 lett. d) Tfue.

² La Pac nasce sia dall'esigenza di incrementare la produzione alimentare nel periodo successivo al secondo dopoguerra sia, soprattutto, per includere i prodotti agricoli nella libera circolazione delle merci garantendo, in tal modo, l'intervento pubblico nel settore ed il contestuale rispetto delle regole di libera concorrenza comunitaria.

³ Gli obiettivi sono: incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori.

Pac;

- il reg. Ue n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori;
- il reg. Ue n. 1308/2013 sull'organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli;
- il reg. Ue n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr).

Completa il quadro normativo il regolamento Ue n. 2393/2017, definito regolamento "*omnibus*", con cui sono state apportate modifiche ai provvedimenti citati.

In data 2 dicembre 2021 è stata formalmente adottata la nuova Pac, disciplinata da tre nuovi regolamenti⁴, la cui entrata in vigore è stata fissata per il 1° gennaio 2023.

Per il periodo 2021-2022, e fino all'entrata in vigore di tale nuova disciplina, ha trovato applicazione un regolamento transitorio (reg. Ue n. 2020/2220), che prorogava al 31 dicembre 2022 la disciplina allora vigente e stabiliva le condizioni per ottenere i finanziamenti durante la transizione.

3. I finanziamenti della Pac

Il finanziamento della Pac è stato inizialmente garantito dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feaog), che, dal 1° gennaio 2007, è stato sostituito dal Fondo europeo agricolo di garanzia (Feaga) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), la cui disciplina è attualmente contenuta nel reg. Ue n. 1306/2013.

Nello specifico, il Feaga è finalizzato al finanziamento del primo pilastro della Pac, mentre il Feasr, in sinergia con i finanziamenti nazionali, cofinanzia il secondo pilastro.

⁴ Il regolamento Ue n. 2021/2116 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della Pac, che ha abrogato il regolamento Ue n. 1306/2013; il regolamento Ue n. 2021/2115 recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali della Pac, che ha abrogato i regolamenti Ue n. 1305/2013 e Ue n. 1307/2013; il regolamento Ue n. 2021/2117 che ha modificato il regolamento Ue n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, il regolamento Ue n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, il regolamento Ue n. 251/2014 sulle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati nonché il regolamento Ue n. 228/2013 recante misure nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

4. I due pilastri della Pac

Per conseguire gli obiettivi previsti dal Tfue, la Pac si articola su due pilastri fondamentali.

4.1 Il primo pilastro: l'Ocm

Il primo pilastro consiste nell'Organizzazione comune dei mercati agricoli (Ocm).

La realizzazione della Ocm⁵, disciplinata dall'art. 40 Tfue, mira, in particolare, a stabilizzare i mercati, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola e accrescere la produttività dell'agricoltura⁶. Come precedentemente accennato essa è interamente finanziata dal Feaga.

L'ambito di applicazione della misura si è successivamente ampliato, disciplinando anche i pagamenti diretti agli agricoltori⁷, previsti dai citati regolamenti Ue nn. 1306 e 1307/2013.

4.2 Il secondo pilastro: la politica di sviluppo rurale

Il secondo pilastro della Pac è costituito dalla politica di sviluppo rurale dell'Ue, introdotta per effetto della riforma definita "Agenda 2000"⁸ e disciplinata dal reg. Ue n. 1305/2013⁹.

⁵ Le 21 Ocm originariamente esistenti sono state fuse nel 2007 (per effetto del reg. (Ce) n. 1234/2007) in un'unica Ocm relativa a tutti i prodotti agricoli, la cui disciplina è prevista dal reg. Ue n. 1308 del 2013 ed integrata dal reg. Ue n. 1370 del 2013.

⁶ Art. 40 Tfue: 1. Per raggiungere gli obiettivi previsti dall'articolo 39 è creata un'organizzazione comune dei mercati agricoli. A seconda dei prodotti, tale organizzazione assume una delle forme di seguito specificate: a) regole comuni in materia di concorrenza; b) un coordinamento obbligatorio delle diverse organizzazioni nazionali del mercato; c) un'organizzazione europea del mercato.

⁷ In estrema sintesi, i meccanismi di sostegno diretto sono stati finalizzati a conseguire un «approccio mirato», predisponendo un sistema che prevede sette pagamenti multifunzionali, ciascuno con obiettivi specifici.

⁸ Con il nome "Agenda 2000" si intende il programma d'azione, approvato dal Consiglio europeo di Berlino del 26 marzo 1999, con cui si era prefissato, come obiettivi principali da realizzarsi tra il 2000 e il 2006, nel rispetto dei vincoli di bilancio, la riforma delle politiche comunitarie e un nuovo quadro finanziario per l'Unione europea. In particolare, i campi di intervento sono stati: la riforma del settore agricolo, l'accesso ai fondi strutturali e le procedure di adesione all'Ue.

⁹ L'art. 4 del regolamento fissa gli obiettivi fondamentali della misura che sono: promuovere la competitività dell'agricoltura; garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; conseguire uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. Tali obiettivi si sono poi tradotti in sei priorità da soddisfare per il periodo 2014-2020. Nel dettaglio, le sei priorità sono elencate nell'art. 5 del reg. Ue n. 1305/2013:

- promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali;
- potenziare la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e la redditività delle aziende agricole;
- incentivare l'organizzazione della filiera agroalimentare e la gestione dei rischi nel settore agricolo;
- preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste;

A differenza del primo pilastro, interamente finanziato dall'Ue, i programmi in discorso sono cofinanziati dal fondo europeo Feasr e da quelli nazionali.

Il Feasr è disciplinato su tre livelli normativi:

- europeo, in quanto previsto dal citato reg. Ue n. 1305/2013 e dai regolamenti delegati e di esecuzione;
- nazionale, in quanto previsto dall'accordo di partenariato della Commissione europea con l'Italia sull'uso dei fondi strutturali e di investimenti europei (Fondi Sie) e tramite il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste - Masaf, per il Programma di sviluppo rurale nazionale (Psrn) e il programma "Rete rurale nazionale";
- regionale, per i singoli programmi regionali.

5. Il Programma di sviluppo rurale nazionale (Psrn)

Come sopra rilevato, ai fini della realizzazione degli obiettivi del secondo pilastro della Pac, spetta a ciascun Stato membro il compito di predisporre programmi pluriennali.

Lo Stato può quindi presentare un unico programma nazionale, oppure una serie di programmi regionali; in alternativa, esso può presentare, in casi debitamente motivati, un programma nazionale e una serie di programmi regionali¹⁰ come nel caso dell'Italia.

Si tratta di iniziative basate su di una combinazione di interventi selezionati tra un elenco di misure europee¹¹, da sottoporre alla Commissione europea¹², che

- incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;

- promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali.

¹⁰ Art.6 c.2 reg. n. 1305/2013.

¹¹ Le misure sono indicate nel titolo III del reg. n. 1305/2013.

¹² Le modalità di gestione dei finanziamenti dei Programmi di sviluppo rurale ad opera della Commissione europea sono stabilite dal reg. (Ue) n. 1306/2013, artt. da 32 a 38. Esso stabilisce che, una volta approvato il Programma di sviluppo rurale, la Commissione versi allo Stato membro un importo iniziale, a titolo di prefinanziamento, corrisposto in rate. Il prefinanziamento ha lo scopo di permettere ai diversi Stati membri di iniziare le spese relative alla programmazione, al fine di consentire ai diversi beneficiari di accedere ai contributi europei. Nel proseguo dell'attuazione dei Psr, l'articolo 36 del regolamento (Ue) n. 1306/2013, prescrive che la Commissione possa riconoscere dei pagamenti intermedi, al fine di rimborsare le spese effettuate dagli organismi pagatori riconosciuti per l'esecuzione dei programmi, a fronte di apposite dichiarazioni di spesa. Infine, la Commissione procederà al pagamento di un saldo, sulla base, tra l'altro, dell'apposita dichiarazione presentata dall'organismo pagatore.

Il prefinanziamento e i successivi pagamenti vengono versati su un conto corrente dedicato, gestito dall'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (Igrue) e messi a disposizione dell'Organismo pagatore Agea, per le erogazioni ai beneficiari.

successivamente li approva. Gli stessi, inoltre, devono prevedere un piano di finanziamento e specifici indicatori di risultato¹³.

Per quanto concerne l'Italia, il Programma di sviluppo rurale nazionale è lo strumento con cui il Masaf sostiene e sviluppa le potenzialità delle zone rurali.

Ai fini della presente indagine occorre segnalare che l'originario Psrn, la cui durata era originariamente prevista per l'arco temporale 2014-2020, è stato prorogato fino al 2022, con decisione della Commissione C (2021) 6136 del 16 agosto 2021.

Il Psrn contribuisce alla realizzazione della "Strategia Europa 2020"¹⁴ perseguendo l'obiettivo tematico 3 del quadro strategico comune, connesso alle priorità 3 dell'Ue e alla relativa "focus area", che si traduce nella misura del Psrn n. 17, come indicato nella tabella che segue.

Tabella 1 – Tabella di correlazione obiettivo Ue - Psrn 2014-2022

Obiettivo tematico ex art. 9 Reg. 1303/2013	Priorità dell'Ue in materia di sviluppo rurale ex art. 5 Reg. 1305/2013	Focus Area (F.A.) ex art. 5 Reg. 1305/2013	Obiettivi strategici specifici ex Psrn 2014-2022	Misure Psrn 2014-2022
Obiettivo tematico 3 – promuovere la competitività delle piccole e medie imprese del settore agricolo	P.3 – Promuovere l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo	F.A. 3b) Sostegno alla prevenzione e alla gestione dei rischi aziendali	1. promuovere l'offerta e l'uso di strumenti di gestione del rischio in agricoltura	Misura 17 – Gestione del rischio (ex artt. 36-39 Reg. 1305/2013) - Sottomisura 17.1 - Sottomisura 17.2 - Sottomisura 17.3

Fonte: Masaf

Come evidenziato nella tabella, il Piano mira a promuovere la competitività del comparto agricolo attraverso il finanziamento di misure che investono la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali (sottomisure 17.1, 17.2 e 17.3), oggetto della presente relazione.

Di seguito un dettaglio della misura 17, con le relative tre sottomisure.

¹³ Il contenuto del programma di sviluppo rurale è dettagliatamente descritto dall'art. 8 del reg. n. 1305/2013.

¹⁴ Comunicazione della Commissione, intitolata "Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" - Com (2010) 2020 del 3 marzo 2010. La strategia Europa 2020 mira a fare in modo che la ripresa economica dell'Ue, in seguito alla crisi economica e finanziaria, si accompagni a una serie di riforme che stabiliscano fondamenta per la crescita e la creazione di occupazione fino al 2020.

Tabella 2 – Psrn, dettaglio misura 17

Misura 17- Gestione del rischio	
Sottomisura 17.1	Sviluppo del sistema assicurativo agevolato per il raccolto, gli animali e le piante
Sottomisura 17.2	Introduzione di strumenti di gestione del rischio innovativi quali i fondi mutualistici per le avversità atmosferiche, le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e le emergenze ambientali
Sottomisura 17.3	Strumento di stabilizzazione del reddito - Ist (<i>Income stabilization tool</i>) o Ssr basato sulla mutualità tra agricoltori, che mira a contrastare gli effetti negativi comuni alla volatilità dei prezzi e dei mercati oltre che all'instabilità dei redditi in agricoltura

Fonte: Sito Internet del Psrn.

6. Il quadro finanziario generale

Il reg. Ue n. 1305/2013 aveva originariamente assegnato all'Italia una dotazione finanziaria, a carico del Feasr, pari a 10,42 miliardi di euro per il periodo 2014-2020¹⁵, a cui si aggiungeva, per il medesimo importo, il cofinanziamento nazionale e regionale. Pertanto, le risorse finanziarie per lo sviluppo rurale erano pari a circa 20,86 miliardi di euro in sette anni.

Nella successiva fase di ripartizione delle risorse del Feasr fra Stato e regioni, realizzata in sede di Conferenza¹⁶, al Psrn 2014-2020 è stato assegnato un finanziamento pari a circa 18,6 miliardi di euro per l'attuazione dei ventuno programmi regionali e a 2,2 miliardi per le misure nazionali, ripartite in quattro linee di intervento: gestione del rischio, infrastrutture irrigue, biodiversità animale e Rete rurale nazionale. Si specifica che le risorse totali del Psrn ricomprendono anche la dotazione finanziaria della Sottomisura 20.1 – Assistenza tecnica, indicata nella tabella 4.

Per la misura “gestione del rischio”, oggetto della presente relazione, sono stati messi a disposizione inizialmente 1,64 mld. di euro. Si specifica che il programma è stato oggetto di successive revisioni, fino alla versione 10, approvata con la decisione

¹⁵ L'accordo di partenariato è lo strumento che stabilisce, per ciascuno Stato membro dell'Ue, il quadro strategico della programmazione nazionale relativa al periodo 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (Fondi Sie), vale a dire i fondi Fesr; Fse; e, per i Paesi che ne beneficiano, il Fondo di coesione; nonché il Feasr e il Feamp. La Commissione europea ha adottato l'Accordo di partenariato con l'Italia il 29 ottobre 2014. In data 17 gennaio 2022 il Dipartimento per le politiche di coesione ha trasmesso alla Commissione europea la proposta di Accordo di Partenariato della politica di coesione europea 2021-2027 dell'Italia.

¹⁶ Conferenza permanente Stato Regioni rep. n. 8 del 16 gennaio 2014.

di esecuzione della Commissione dell'8 dicembre 2020 con la quale è stato modificato l'importo complessivo per la misura 17 quantificandolo in euro 1.494.689.206, come indicato nella tabella 5.

Tabella 3 - Ripartizione risorse Feasr fra Stato e regioni, Pac 2014-2020

Programmi	Spesa pubblica totale	Partecipazione Feasr	Partecipazione nazionale Stato - regioni	Quota Stato	Quota regionale
Programmi regionali	18.619.418.000	9.421.709.000	9.197.709.000	6.438.396.300	2.759.312.700
Programma nazionale	2.240.003.534	1.008.001.767	1.232.001.767	1.232.001.767	-
- gestione del rischio	1.640.000.000	738.000.000	902.000.000	902.000.000	-
- biodiversità animale	200.000.000	90.000.000	110.000.000	110.000.000	-
- piano irriguo	300.000.000	135.000.000	165.000.000	165.000.000	-
- Rete rurale nazionale	100.003.534	45.001.767	55.001.767	55.001.767	-
Totale 2014 -2020	20.859.421.534	10.429.710.767	10.429.710.767	10.429.710.767	2.759.312.700

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dall'all.1 Conferenza Stato regioni del 16 gennaio 2014.

Come già visto, per il periodo transitorio 2021-2022 e fino all'entrata in vigore della nuova Pac, si applica il regolamento (Ue) n. 2020/2220; con lo stesso sono state assegnate all'Italia complessivamente ulteriori risorse Feasr pari a 3,01 mld. di euro.

Il provvedimento ha inoltre messo a disposizione, per i soli programmi regionali, sempre per gli anni 2021 e 2022, risorse aggiuntive, nell'ambito del programma "Next generation Eu" per la ripresa del settore agricolo e delle zone rurali volte a contrastare l'impatto della crisi derivante dalla pandemia da Covid-19, pari a 910.586.126 euro e così ripartite: 269.404.179 euro per il 2021 e 641.181.947 euro per il 2022.

Per tali risorse non è previsto alcun co-finanziamento a carico dello Stato.

Le somme sopra richiamate dovevano essere ripartite tra lo Stato, le regioni e le province autonome, al fine di consentire le modifiche al Programma nazionale di sviluppo rurale, ai programmi regionali di sviluppo rurale e alla Rete rurale nazionale.

Tuttavia, tali enti non hanno raggiunto un accordo sulle modalità di riparto dei fondi, e la Conferenza Stato-Regioni del 28 aprile 2021 ha espresso, con atto rep. n. 47, una mancata intesa.

Con la delibera del Consiglio dei ministri del 17 giugno 2021, è stato, comunque, adottato il riparto dei fondi Feasr, ai sensi dell'art. 3, c. 3, del d.lgs. 28 agosto 1997, n.

281¹⁷. Sulla base di tale riparto è stato attribuito al Psrn un importo di risorse aggiuntive ordinarie Feasr complessivamente pari a euro 349.000.000, delle quali 205.000.000 euro per l'annualità 2021, di cui 200.900.000 alla sottomisura 17.1 e 4.100.000 alla sottomisura 20.1; per il 2022, euro 144.000.000, di cui 140.500.000 alla sottomisura 17.1 e 3.500.000 alla sottomisura 20.1.

Poiché alcune regioni sarebbero state penalizzate dal nuovo criterio di riparto adottato, il Governo ha ritenuto di procedere ad un riequilibrio finanziario in favore degli enti danneggiati, adottando il d.l. 22 giugno 2021, n. 89 recante "Misure urgenti in materia di agricoltura e per il settore ferroviario".

Con esso è stato destinato l'importo di euro 92.717.455,29 quale quota di cofinanziamento nazionale aggiuntivo a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, di cui alla l. 16 aprile 1987, n. 183 sul quale transitano le risorse dedicate agli interventi in discorso.

Tabella 4 - Ripartizione risorse Feasr fra Stato e regioni, Pac 2014-2022

Programmi	Spesa totale	Partecipazione Ngeu 2021-2022	Partecipazione Feasr	Partecipazione nazionale Stato - regioni	Quota Stato	Quota regionale
Programmi regionali	27.904.370.003	910.586.126	13.454.889.673	13.538.894.204	10.366.316.144	3.172.578.089
Programma nazionale	2.860.290.035	-	1.287.130.515	1.573.159.519	1.573.159.519	-
- Gestione del rischio	2.253.355.873	-	1.014.010.143	1.239.345.730	1.239.345.730	-
- Biodiversità animale	181.938.109	-	81.872.149	100.065.959	100.065.959	-
- Piano irriguo	343.907.163	-	154.758.223	189.148.939	189.148.939	-
- Assistenza tecnica	81.088.888	-	36.490.000	44.598.888	44.598.888	-
- Rete rurale nazionale	130.037.984	-	67.671.766	62.366.217	62.366.217	-
Totale 2014 - 2022	33.754.988.057	910.586.126	16.096.822.471	16.747.579.460	13.575.001.370	3.172.578.089

Fonte: Masaf.

¹⁷ "Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei ministri provvede con deliberazione motivata".

Tabella 5 – Psrn - Misura 17 Gestione del rischio - Ripartizione risorse anni 2014-2022

Periodo di riferimento	Risorse totali	Partecipazione Feasr	Partecipazione nazionale Stato - regioni	Quota Stato	Quota regionale
Psrn 2014-2020	1.494.689.206*	672.610.143	822.079.063	822.079.063	-
Somma risorse 2014-2020 e risorse periodo transitorio 2021-2022	2.253.355.873	1.014.010.143	1.239.345.730	1.239.345.730	-

* Tale valore corrisponde alla somma tra quanto destinato alla misura 17.1, pari a 1.397.689.206,86, e quanto complessivamente destinato alle misure 17.2 e 17.3, pari a 97 mln. di euro.

Fonte: Masaf.

Si deve osservare che la normativa europea riferita alla Programmazione 2014-2022 del Feasr è stata emanata con un consistente ritardo; di conseguenza, la Commissione ha consentito il pagamento delle somme destinate a ciascun esercizio (dal 2015 al 2022) entro l'ultimo giorno del terzo anno successivo rispetto all'anno considerato (c.d. regola "N+3").

In sostanza, le somme destinate al primo anno della programmazione (il 2015), dovevano essere utilizzate entro il 31 dicembre 2018, quelle riferite al 2016 entro il 31 dicembre 2019, fino ad arrivare all'ultimo esercizio, il 2022, nel quale possono essere utilizzate entro il 31 dicembre 2025¹⁸.

¹⁸ Cfr. Corte dei conti, Sezione di controllo enti, Determinazione 19 del 8 febbraio 2022 "Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) 2019".

CAPITOLO II

IL FONDO DI SOLIDARIETA' NAZIONALE

Sommario: 1. La normativa del Fondo di solidarietà nazionale (Fsn). - 2. Le tipologie di intervento del Fsn. - 3. La disciplina degli incentivi assicurativi. - 3.1. Gli incentivi assicurativi finanziati con risorse nazionali. - 3.1.1. I profili finanziari. - 3.1.2. Le criticità. - 3.2. Gli incentivi assicurativi cofinanziati con risorse europee. - 3.2.1. Lo stato di attuazione della Misura 17.1. - 3.2.2. I profili finanziari. - 3.2.3 Lo stato di attuazione delle sottomisure 17.2 e 17.3. - 3.2.4. Le criticità. - 4. La disciplina degli interventi compensativi e ripristinatori. - 4.1 I profili finanziari.

1. La normativa del Fondo di solidarietà nazionale (Fsn)

All'interno dell'area tematica europea definita di "gestione del rischio", il Psrn 2014-2022 individua gli interventi del Fondo di solidarietà nazionale (Fsn).

Con la l. 25 maggio 1970, n. 364¹⁹ è stato istituito il Fsn, tramite il quale sono stati attuati interventi di primo soccorso ed azioni di sostegno dei redditi.

Successivamente, la l. 15 ottobre 1981, n. 590²⁰ ha conferito alle regioni il compito di intervenire, a fronte di calamità naturali o eventi atmosferici di eccezionale entità, provvedendo con proprie risorse di bilancio. Con lo stesso provvedimento, è stato istituito, presso il Mef, un conto corrente infruttifero denominato "Fondo di solidarietà nazionale", intestato al Mipaaf, sul quale transitavano i flussi finanziari destinati alle regioni.

La competenza all'accertamento ed alla dichiarazione di eccezionalità dell'evento calamitoso, al prelevamento dal Fsn ed all'assegnazione delle somme destinate al finanziamento delle regioni restava nella competenza del Mipaaf.

In seguito, la l. 14 febbraio 1992, n. 185²¹ ha ulteriormente disciplinato il Fsn e introdotto un approccio teso a valorizzare ed a incentivare il profilo della copertura assicurativa "ex ante" rispetto a quello risarcitorio "ex post", tramite l'erogazione di contributi finalizzati a promuovere la stipula di polizze e l'attivazione del credito agevolato.

¹⁹ L. 25 maggio 1970, n. 364 "Istituzione del Fondo di solidarietà nazionale".

²⁰ L. 15 ottobre 1981, n. 590 "Nuove norme per il Fondo di solidarietà nazionale".

²¹ L. 14 febbraio 1992, n. 185 "Disciplina del Fondo di solidarietà nazionale".

Attualmente la materia è disciplinata dal d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102²², come modificato dal d.lgs. 26 marzo 2018, n. 32²³.

L'art. 1 c. 1 del d.lgs. n. 102/2004 citato ha individuato le finalità del Fondo nel: “promuovere principalmente interventi di prevenzione per far fronte ai danni alle produzioni agricole e zootecniche da avversità atmosferiche assimilabili a calamità naturali o eventi di portata catastrofica, da epizootie, da organismi nocivi ai vegetali, nonché ai danni causati da animali protetti, alle condizioni e modalità previste dalle disposizioni europee vigenti in materia di aiuti di Stato, entro i limiti delle risorse disponibili sul Fondo stesso”.

Attesa la rilevanza nella successiva trattazione, si segnala il d.m. n. 162 del 12 gennaio 2015, con il quale è stata disciplinata la semplificazione della gestione della Pac 2014-2020.

Infine, per quanto concerne il profilo finanziario, attualmente per gli interventi assicurativi è iscritto apposito stanziamento sullo stato di previsione del Masaf denominato “Fondo di solidarietà nazionale - incentivi assicurativi” al cap. 7439, mentre per gli interventi indennizzatori e ripristinatori è stato istituito il cap. 7411 “Fondo di solidarietà nazionale - interventi indennizzatori”.

2. Le tipologie di intervento del Fsn

Il Fondo opera tramite le seguenti tre tipologie di intervento:

- incentivi assicurativi *ex ante*: misure volte a incentivare la stipula di contratti assicurativi anche mediante polizze sperimentali e altre misure di gestione del rischio;
- interventi compensativi *ex post*: interventi attivati esclusivamente nel caso di danni a produzioni e strutture non inserite nel Piano di gestione dei rischi in agricoltura finalizzati alla ripresa economica e produttiva delle imprese;
- interventi ripristinatori: attività di ripristino delle infrastrutture connesse all'attività agricola, tra cui quelle irrigue e di bonifica, compatibilmente con le esigenze

²² D.lgs. 29 marzo 2004, n. 102 “Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera i), della legge 7 marzo 2003, n. 38” e d.lgs. 26 marzo 2018, n. 32 “Modifiche al d.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, in attuazione dell'art. 21 della l. 28 luglio 2016, n. 154”.

²³ Completa il quadro di riferimento il d.lgs. 18 aprile 2008 n. 82 che ha adeguato la normativa del Fsn agli orientamenti europei per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale 2007-2013 (2006/C 319/01) e al Reg. (Ce) n. 1857/2006.

primarie delle imprese.

3. La disciplina degli incentivi assicurativi

La disciplina degli aiuti per il pagamento dei premi assicurativi è regolata dagli artt. 2 – 4 del d.lgs n. 102/2004, le cui prescrizioni sono state integrate con il citato d.m. n. 162/2015.

Nello specifico, è previsto che lo Stato conceda contributi sui premi assicurativi e sulle quote di partecipazione e adesione a fondi di mutualizzazione agli imprenditori agricoli²⁴ iscritti nel registro delle imprese o nell'anagrafe delle imprese agricole, istituita presso le province autonome. La sottoscrizione delle polizze è volontaria e può avvenire in forma collettiva o individuale.

Gli organismi collettivi di difesa²⁵, nonché le cooperative agricole e i loro consorzi, possono altresì ricorrere a forme assicurative collettive.

L'art. 4 del d.lgs. n. 102/2004 ha regolamentato il "Piano di gestione dei rischi in agricoltura"²⁶, adottato annualmente, che individua i termini, le modalità, l'entità del contributo dello Stato, le soglie minime di danno, le procedure di erogazione nonché i parametri per il calcolo dello stesso sui premi assicurativi.

Nel Piano possono essere determinati anche i termini massimi di sottoscrizione delle polizze o coperture mutualistiche e qualsiasi altro elemento ritenuto necessario per garantire un corretto impiego delle risorse.

Il d.lgs. n. 32/2018 citato ha poi introdotto le polizze assicurative sperimentali²⁷, i

²⁴ Cfr. art. 2135 c.c.

²⁵ Dlgs. n. 102/2004, art. 11: Gli Organismi collettivi di difesa sono costituiti da imprenditori agricoli per l'attuazione di iniziative di difesa attiva e passiva delle produzioni e devono costituirsi con atto pubblico, adottando una delle seguenti forme giuridiche: a) associazioni persone giuridiche di diritto privato; b) società cooperative agricole e loro consorzi; c) consorzi di cui all'articolo 2612 e seguenti del c.c. o società consortili di cui all'articolo 2615-ter del medesimo codice. Tali enti, per il raggiungimento delle finalità associative, possono deliberare di far ricorso a forme assicurative, mediante contratti da stipulare, anche dagli stessi in nome e per conto dei soci qualora essi non vi provvedano direttamente, con società di assicurazione autorizzate.

²⁶ Si sottolinea che il Piano era denominato fino al 2018 "Piano assicurativo agricolo nazionale" ed è stato così modificato per effetto del citato d.lgs. n. 32/2018.

²⁷ "Polizze sperimentali": si intende l'insieme delle polizze ricavo e delle polizze indicizzate. Le "Polizze ricavo" sono contratti assicurativi che coprono la perdita di ricavo della produzione assicurata. Tale perdita di ricavo è data dalla combinazione tra la riduzione della resa a fronte dell'insieme dei rischi e la riduzione del prezzo di mercato. Le "Polizze indicizzate" (polizze "index based"), sono contratti assicurativi che coprono la perdita di produzione assicurata per danno di quantità e qualità a seguito di un andamento climatico avverso, identificato tramite uno scostamento positivo o negativo rispetto ad un indice biologico o meteorologico. Il relativo danno sarà riconosciuto sulla base dell'effettivo scostamento rispetto al valore del suddetto indice.

fondi di mutualizzazione²⁸ e gli strumenti per la stabilizzazione dei redditi (Ist)²⁹.

Per quanto concerne le tipologie di rischi assicurabili e le relative fonti di finanziamento l'art. 12 del citato d.m. n. 162/2015 individua ai punti b) e c):

b) c.d. "Aiuti europei": risorse europee derivanti dalla ripartizione delle risorse finanziarie disponibili per il Psrn in applicazione delle misure di gestione del rischio di cui all'art. 36 del Regolamento (Ue) n. 1305/2013: avversità atmosferiche, da epizootie o fitopatie, da infestazioni parassitarie o dal verificarsi di un'emergenza ambientale;

c) c.d. "Aiuti nazionali": risorse finanziarie per gli incentivi assicurativi nell'ambito del bilancio nazionale:

- per la copertura, con polizze senza soglia di danno, dei rischi climatici a carico delle strutture aziendali e polizze assicurative indicizzate a copertura dei rischi sulle coltivazioni vegetali;

- per lo smaltimento delle carcasse di animali morti per qualsiasi causa, non finanziabili dalla normativa europea di cui alla lettera b).

Per la gestione delle domande di aiuto e di sostegno, il ministero si avvale dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Agea, sia per gli aiuti nazionali che per gli aiuti europei.

L'agenzia è stata istituita con il d.lgs. 27 maggio 1999, n. 265 ed è un ente di diritto pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del Masaf.

In particolare, ai sensi dell'attuale normativa, e in conformità alle norme del diritto dell'Unione europea, Agea è chiamata a svolgere due macro-funzioni, tra loro distinte e separate: quella di organismo pagatore nazionale, così come individuate nell'articolo 4 del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74³⁰ e quella di organismo di coordinamento,

²⁸ I Fondi di mutualizzazione nascono su base volontaria dall'associazione di agricoltori e allevatori che decidono di mettere in comune una parte delle proprie risorse allo scopo di condividere i rischi legati a emergenze climatiche o sanitarie. Questa tipologia di fondi, basata sul principio dell'aiuto vicendevole e della reciprocità delle prestazioni tra i soci aderenti, rappresenta uno strumento innovativo di gestione del rischio e spesso anche l'unico modo per gestire alcuni rischi non assicurati dalle compagnie. Essi sono distinti nel Piano citato per: a) tipologia di polizza assicurativa o mutualistica e schema contrattuale contenente gli standard minimi; b) area territoriale identificata sulla base delle proposte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano; c) eventi coperti, garanzia; d) tipo di coltura, impianti produttivi, produzioni zootecniche, strutture.

²⁹ Sono Fondi basati sulla mutualità tra agricoltori, mirati a contrastare gli effetti negativi comuni alla volatilità dei prezzi e dei mercati oltre che all'instabilità dei redditi in agricoltura.

³⁰ "Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - Agea e per il riordino del sistema dei controlli nel settore agroalimentare, in attuazione dell'articolo 15, della legge 28 luglio 2016, n. 154".

individuare ai sensi dell'articolo 3 del medesimo decreto.

Delle due funzioni:

- quella di “pagatore” costituisce il fulcro delle attività che, a tutela degli interessi finanziari dell'Ue, sono ordinate alla gestione, controllo e rendicontazione dei finanziamenti ricevuti dallo Stato membro per la Pac;

- quella di “coordinamento”, la cui attivazione è prevista solo nel caso della costituzione di più organismi pagatori³¹, per la quale l'Agea è l'unico interlocutore della Commissione europea per conto dello Stato.

In tale veste l'agenzia garantisce la correttezza della gestione dei fondi, promuovendo un'applicazione armonizzata delle norme europee, di svolgere attività di collegamento tra la Commissione e gli organismi pagatori, di provvedere alla comunicazione delle informazioni richieste da quest'ultima sulle attività dei vari organismi pagatori.

Inoltre, svolge funzioni di coordinamento, gestione e sviluppo del Sistema informativo agricolo nazionale (Sian)³², fatti salvi i compiti di indirizzo e monitoraggio svolti dal Masaf.

Infine, definisce il modello organizzativo che permetta un interscambio dei dati tra il Sian ed i sistemi informativi degli organismi pagatori, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Per quanto riguarda la gestione degli aiuti nazionali, a seguito della delega³³ conferita dal ministero ad Agea ex art. 15, c. 4 del d.m. n. 162/2015³⁴, sono state attribuite attività di gestione e ricezione delle domande di aiuto, istruttorie e di

³¹ Oltre ad Agea che opera per le regioni che non hanno istituito un organismo pagatore, ad oggi risultano costituiti sette organismi pagatori regionali, più due per le province autonome di Trento e Bolzano.

³² Il Sian è il sistema informativo unificato di servizi del comparto agricolo, agroalimentare e forestale messo a disposizione dal Masaf e dall'Agea per assicurare lo svolgimento dei compiti relativi alla gestione degli adempimenti previsti dalla Pac. Al suo interno opera il “Sistema gestione del rischio-Sgr”, istituito dal d.m. n. 162/2015, artt. 12-14, che garantisce l'armonizzazione e l'integrazione dell'informazione relativa a tale misura, nell'ottica di assicurare una sana gestione finanziaria evitando sovra-compensazioni. Tale sistema è utilizzato per la gestione dei servizi attinenti al fascicolo aziendale, al sistema informativo geografico (Gis), al registro nazionale titoli, al registro nazionale debiti e al Sistema integrato di gestione e controllo (Sigc). Lo svolgimento dei compiti relativi alla gestione del sistema è affidato ad almeno due uffici di livello dirigenziale non generale. L'Agenzia può avvalersi del supporto dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), ed è tenuta ad assicurare che i servizi del Sian siano a disposizione degli utenti e, sulla base di apposite convenzioni, delle pubbliche amministrazioni interessate.

³³ Delega conferita con d.m. del 27 novembre 2017, n. 30356 e successivo decreto di revisione del 3 giugno 2020, n. 17750.

³⁴ La domanda di aiuto per il percepimento del contributo nazionale di cui al precedente articolo 13, comma 3, lettera c), deve essere presentata al Masaf, che può delegare l'Organismo pagatore competente alla ricezione della domanda, di cui al comma 3, per la copertura dei rischi non finanziabili con risorse comunitarie.

ammissione all'aiuto, di riesame, di chiusura del procedimento amministrativo e pagamento del contributo. Con il successivo d.m. del 30 maggio 2018, n. 34189, è stata, altresì, prevista la possibilità di erogare anticipazioni, da parte di Agea, agli organismi collettivi di difesa che, a loro volta, hanno anticipato l'importo dei premi per conto dei propri associati.

Per quanto, invece, concerne gli aiuti europei, il Masaf e, nello specifico, la Direzione generale dello sviluppo rurale del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, rappresenta l'autorità di gestione, responsabile dell'efficacia e della regolarità dell'attuazione del Programma nel suo insieme.

L'amministrazione ha rappresentato che, in attuazione delle previsioni degli articoli 1 e 2 del regolamento (Ue) n. 908/2014 la Direzione generale delle politiche internazionali e dell'Unione europea svolge il ruolo di autorità competente per il rilascio e la revoca del riconoscimento agli organismi pagatori ed attua il monitoraggio e la supervisione sull'attività dei medesimi.

Tale attività, per gli anni 2021 e 2022, è stata effettuata sulla base degli elementi riportati nelle schede trimestrali trasmesse dai vari organismi pagatori contenenti le informazioni sulle principali innovazioni o modificazioni intervenute, attraverso le relazioni di certificazione dei conti degli esercizi finanziari 2021 redatte da società di revisione in veste di organismi di certificazione.

L'attività di supervisione è stata altresì basata sulle osservazioni formulate dai servizi della Commissione europea nell'ambito delle visite di *audit* svolte in relazione alle indagini di conformità della spesa Feaga e Feasr, nonché nell'ambito di *audit* svolti dall'amministrazione.

L'Agea, in quanto organismo pagatore, è incaricato di gestire e controllare le spese finanziate dal Fondo e, a seguito della delega conferitale con la convenzione stipulata il 20 aprile 2018 con il ministero, ricopre anche il ruolo di organismo intermedio³⁵.

L'Agenzia, quindi, gestisce sostanzialmente l'intera procedura di concessione dei benefici, nel rispetto dei criteri generali individuati dal ministero.

³⁵ Per Organismo intermedio si intende qualsiasi organismo pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni, ai sensi dell'art. 2 Reg. (Ue) n. 1303/2013.

3.1 Gli incentivi assicurativi finanziati con risorse nazionali

Il sistema di gestione degli aiuti nazionali prevede il coinvolgimento dei seguenti soggetti:

- il Masaf in qualità di titolare della gestione degli interventi;
- l'Agea, che è organismo pagatore, nella triplice veste di delegato per la gestione di funzioni dal ministero, organismo di coordinamento degli organismi pagatori regionali nonché gestore diretto degli interventi nelle regioni prive di proprio organismo pagatore;
- sette organismi pagatori regionali, cui si aggiungono i due delle provincie autonome di Trento e Bolzano;
- i Centri di assistenza agricola³⁶ - Caa.

Annualmente, il ministero adotta un decreto recante l'invito a presentare domande di aiuto finalizzate alla ricezione del contributo per le campagne assicurative per le polizze a copertura dei rischi sulle strutture aziendali, dei costi di smaltimento delle carcasse animali, delle polizze sperimentali indicizzate e delle polizze sperimentali.

Nell'arco temporale oggetto della presente indagine sono stati emanati i seguenti decreti:

- con il d.m. n. 17021 del 30 maggio 2018, è stato approvato il bando aiuti assicurativi nazionali per gli anni 2015-2017;
- con il d.m. n. 9040815 del 4 agosto 2020 è stato approvato il bando per le annualità 2018-2019;
- con il d.m. n. 38813 del 27 gennaio 2022 è stato approvato il bando per l'annualità 2020;
- con il d.m. n. 124922 del 27 febbraio 2023 è stato approvato il bando per le annualità 2021-2022.

La procedura prevede che la domanda debba essere presentata all'Agea, secondo una delle seguenti modalità:

- direttamente sul sito dell'Agea, per le aziende agricole che hanno registrato la

³⁶ I Centri di assistenza agricola, disciplinati dal d.m. 27 marzo 2001 e successivamente dal d.m. 27 marzo 2008 "Riforma dei Centri autorizzati di assistenza agricola", rappresentano il tramite tra gli agricoltori e gli enti che gestiscono e finanziano i programmi d'intervento. I centri, previo mandato scritto del titolare dell'azienda, predispongono, validano ed inviano agli organismi pagatori, le istanze di erogazione degli incentivi, premi e indennità.

propria anagrafica sullo stesso portale;

- in modalità assistita sul portale Sian per le aziende agricole che hanno conferito mandato a un Caa.

La domanda è corredata dai seguenti documenti:

- il Pai – Piano assicurativo individuale³⁷, solo per le polizze sperimentali;
- la polizza;
- la documentazione attestante la spesa sostenuta.

L’Agea, ricevuta la domanda, cura la fase istruttoria, al cui termine comunica agli interessati, tramite il Sian, l’esito.

Infine, la stessa approva l’elenco dei beneficiari ammessi a finanziamento, comprensivo dell’indicazione della spesa ammessa e dell’aiuto spettante.

Gli esiti istruttori dei controlli svolti, compresi quelli derivanti dalle attività di riesame e gli esiti dei controlli propedeutici all’erogazione dell’aiuto, sono comunicati al Masaf e certificati negli specifici decreti di pagamento dell’Agenzia.

La tabella che segue sintetizza la disciplina della “gestione del rischio” per quanto concerne gli aiuti nazionali.

Tabella 6 –Aiuti nazionali: condizioni di ammissibilità e fonti di finanziamento

Strumento	Soglia di danno	Fondo	Contributo
Polizze assicurative	senza soglia di danno: - smaltimento carcasse - strutture aziendali	Fsn	Max 50 % della spesa ammessa
Polizze sperimentali <i>index based</i>	soglia > 30 %	Fsn	Max 65 % della spesa ammessa
Polizze sperimentali ricavo	soglia > 20 %	Fsn	Max 65 % della spesa ammessa

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Rapporto Ismea sulla gestione del rischio in agricoltura – 2022.

I bandi citati hanno espressamente previsto, in favore di Agea, la facoltà di estendere, con proprie istruzioni operative, i termini di presentazione delle domande in caso di impossibilità di compilazione e rilascio delle stesse sul Sian, per motivi debitamente documentati.

³⁷ Il Pai è il documento univocamente individuato nel Sian, predisposto ed elaborato nell’ambito del Sgr, sulla base delle scelte assicurative dell’agricoltore.

Sul punto, la Sezione ha rilevato quanto segue.

Come espressamente riportato nelle premesse del d.m. n. 31666³⁸ del 14 novembre 2018, sono state riscontrate delle difficoltà, dai potenziali beneficiari, connesse al reperimento, sul Sian, dei dati di superficie contenuti nel fascicolo aziendale per le polizze a copertura dei rischi sulle strutture, e dei dati relativi agli allevamenti per le polizze dei costi di smaltimento delle carcasse³⁹.

Conseguentemente, i Caa hanno rappresentato l'esigenza di differire il termine per la presentazione delle domande di aiuto, che non erano stato possibile presentare entro le date stabilite dai bandi.

Agea, dopo aver già differito i termini relativi a tutte le campagne in corso⁴⁰, li aveva originariamente prorogati con l'istruzione operativa n. 33 del 31 marzo del 2022 prevedendo, rispettivamente, per la campagna 2015-2017 il 31 marzo 2023, e per quella del 2018-2019, il 31 dicembre 2023. I termini per la campagna 2020 erano stati fissati al 30 giugno 2023 e per l'annualità 2021-2022 il termine era originariamente fissato al 21 aprile 2023.

Tali termini sono stati successivamente modificati, come si vedrà nel seguito della relazione⁴¹.

A causa dei notevoli ritardi sopra evidenziati, l'amministrazione, con il d.m. n. 107542 del 7 marzo 2022, ha autorizzato Agea a erogare acconti agli organismi collettivi di difesa, commisurati al pagamento dei premi che tali enti hanno anticipato in favore dei propri associati.

Come, infatti, si legge nelle premesse del citato d.m., gli stessi hanno più volte manifestato difficoltà finanziarie connesse ai ritardi nei rimborsi, rispettivamente:

- sulle polizze a copertura dei rischi a carico delle strutture aziendali, per le campagne assicurative 2017-2018;
- sulle polizze per lo smaltimento delle carcasse, per le campagne 2018-2019;

³⁸ Modifica decreto dell'Autorità di gestione n. 17021 del 30 maggio 2018 recante modalità attuative e invito a presentare proposte – Campagna assicurativa 2015, 2016 e 2017.

³⁹ "Tenuto conto delle difficoltà riscontrate dai potenziali beneficiari sul sistema informativo Sian connesse al reperimento dei dati di superficie sul fascicolo aziendale per le polizze a copertura dei rischi sulle strutture aziendali e dei dati relativi agli allevamenti per le polizze dei costi di smaltimento delle carcasse animali".

⁴⁰ Per la campagna 2015-2017 con le istruzioni operative n. 114 del 14 dicembre 2020 e n. 38 del 23 aprile 2021, per la campagna 2018-2019 con l'istruzione n. 63 del 30 giugno 2021.

⁴¹ Cfr. cap. 3.1.2.

- sulle polizze sperimentali, a partire dalla campagna 2017.

Pertanto, è stata autorizzata l'erogazione, a titolo di acconto, di un importo pari a:

- fino al 40 per cento della spesa, per premi relativi alle polizze di copertura dei rischi sulle strutture aziendali e per lo smaltimento delle carcasse;
- fino al 50 per cento della spesa, per premi relativi alle polizze sperimentali.

3.1.1. I profili finanziari

Per quanto concerne i profili finanziari, annualmente, le disponibilità del Fondo vengono trasferite dal cap. 7439: "Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi" del bilancio del Masaf alla contabilità speciale gestita dal Mef n. 23.205 sulla quale transitano le risorse destinate all'Agea per il pagamento dei contributi ai beneficiari. Tale conto è stato utilizzato fino al 2019.

A partire dal d.m. n. 25093/2020 le risorse sono state accreditate sul conto 1300 intestato ad Agea - "Aiuti e ammassi comunitari" per semplificare le procedure, essendo il 23205 un conto sul quale transitano i fondi del primo pilastro Pac, mentre il conto 1300 riguarda proprio gli aiuti nazionali.

La tabella che segue mostra l'andamento finanziario del capitolo nel periodo in esame.

Tabella 7- Capitolo 7439 incentivi assicurativi esercizi 2017-2023

Anno	Art./P.g.*	Res.def.iniz.	Stanz.def.comp.	Imp.comp.	Imp.con.res.	Imp.Tot.	Pag. comp.	Pag. con.res.	Pag.Tot.	Econ. spes.comp	Econ. spes.res.	Res.fin.
2017	03	0	40.000.000	40.000.000	0	40.000.000	39.999.717	0	39.999.717	2	0	281
	81	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2018	03	281	3.000.000	3.000.000	0	3.000.000	2.999.996	0	2.999.996	4	0	281
2019	03	281	11.000.000	11.000.000	0	11.000.000	10.999.998	0	10.999.998	2	0	281
2020	03	281	13.000.000	13.000.000	0	13.000.000	12.999.998	0	12.999.998	2	0	281
2021	03	281	45.000.000	45.000.000	0	45.000.000	45.000.000	0	45.000.000	0	0	281
2022	03	281	35.000.000	35.000.000	0	35.000.000	35.000.000	0	35.000.000	0	0	281
2023	03	281	40.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal sistema informativo Conosco – agg. 28 aprile 2023.

* P.g. 03 Dotazione iniziale.

P.g. 81 Reiscrizione residui passivi perenti relativi a somme non altrove classificate.

La somma indicata nella colonna “pagato totale”, pari a 146.999.709 euro è superiore a quanto è stato trasferito dal ministero ad Agea con i decreti di impegno di cui alla tabella 8, in quanto comprende anche somme impegnate e pagate per l’esecuzione di sentenze e l’integrazione o il saldo di contributi riferiti all’annualità 2014.

La seguente tabella elenca i decreti di impegno delle somme a favore di Agea, mentre le due successive rappresentano l'ammontare delle somme erogate da Agea sia ai singoli beneficiari che agli organismi collettivi di difesa.

L'amministrazione ha comunicato, con nota del 19 dicembre 2022, che l'istruttoria delle domande di aiuto per le strutture, annualità 2019 e 2020, e per lo smaltimento carcasse, annualità 2020, avrà inizio dal momento in cui sarà completata la procedura di anticipo agli organismi collettivi di difesa per le medesime annualità.

Tabella 8 - Decreti di trasferimento delle risorse ad Agea

Riferimento decreto	Campagna assicurativa	Importo impegnato a favore di Agea Op
D.m. 28 nov. 2017, n. 30793	Campagna assicurativa 2015-2017	16.974.237
D.m. 5 dic. 2018, n. 34037	Campagne assicurativa 2018 e precedenti	2.739.453
D.m. 28 giugno 2019, n. 26959 e 8 nov. 2019, n. 36101	Campagne assicurativa 2019 e precedenti	10.702.865
D.m. 8 luglio 2020, n. 25093	Campagne assicurativa 2020 e precedenti	12.598.248
D.m. 10 dicembre 2021, n. 9368557	Campagne assicurative 2020 e precedenti	55.414,62
D.m. 26 maggio 2021, n. 243859	Campagne assicurative 2021 e precedenti	44.995.911
D.m. 28 luglio 2022, n. 334590	Campagne assicurative 2022 e precedenti	35.000.000
TOTALE		123.066.129

Fonte: Masaf.

Tabella 9 - Aiuti nazionali - Somme erogate da Agea ai singoli beneficiari

Anno	Tipologia di intervento	N. domande ammesse	Totale	Importo erogato	Totale
2015	strutture aziendali	436	2.063	376.022	961.562
	smaltimento carcasse	1.627		585.539	
2016	strutture aziendali	480	1.978	435.242	883.820
	smaltimento carcasse	1.498		448.577	
2017	strutture aziendali	471	1.723	464.034	946.094
	smaltimento carcasse	1.252		482.060	
2018	strutture aziendali	585	1.622	531.440	1.079.008
	smaltimento carcasse	1.037		547.567	
2019	strutture aziendali	-	5.959	-	2.376.679
	smaltimento carcasse	5.959		2.376.679	
2020	strutture aziendali	-	-	-	-
	smaltimento carcasse	-		-	
2021	strutture aziendali	-	-	-	-
	smaltimento carcasse	-		-	
2022	strutture aziendali	-	-	-	-
	smaltimento carcasse	-		-	
Totale					6.247.163

Fonte: Masaf.

Tabella 10 - Aiuti nazionali - Somme erogate o anticipate da Agea agli organismi collettivi di difesa

Anno	Tipologia di intervento	N. domande ammesse	Totale	Importo rimborsato	Totale	Anticipi versati	Totale
2015	strutture aziendali	1.150	9.907	1.285.405	4.858.187	1.417.064	5.000.840
	smaltimento carcasse	8.757		3.572.781		3.583.775	
2016	strutture aziendali	1.159	10.521	1.338.768	5.038.704	1.493.999	6.319.032
	smaltimento carcasse	9.362		3.699.936		4.825.032	
2017	strutture aziendali	1.048	10.142	1.092.199	4.731.326	1.551.445	6.590.475
	smaltimento carcasse	9.094		3.639.126		5.039.030	
2018	strutture aziendali	1.007	10.505	1.172.811	5.972.307	-	-
	smaltimento carcasse	9.498		4.799.495		-	
2019	strutture aziendali	-	2.871	-	2.968.349	2.003.306	2.003.306
	smaltimento carcasse	2.871		2.968.349		-	
2020	strutture aziendali	-	-	-	-	1.729.683	6.575.903
	smaltimento carcasse	-		-		4.846.219	
2021	strutture aziendali	-	-	-	-	1.851.512	2.408.097
	smaltimento carcasse	-		-		556.584	
2022	strutture aziendali	-	-	-	-	-	-
	smaltimento carcasse	-		-		-	
Totale					23.568.873		28.897.653

Fonte: Masaf.

Tabella 11 - Aiuti nazionali - Totale somme erogate da Agea negli esercizi 2015-2022

Totale pagato ai singoli beneficiari	Totale rimborsato agli org. collett. difesa	Totale anticipato agli org. collett. difesa	Totale erogato complessivamente
6.247.163	23.568.873	28.897.653	58.713.689

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Masaf.

3.1.2. Le criticità

L'analisi svolta ha consentito di evidenziare molteplici criticità.

La prima, di natura procedurale, è legata alla presenza di una molteplicità di soggetti coinvolti, che ha determinato significative difficoltà di coordinamento tra di essi.

In secondo luogo, sono state rappresentate rilevanti problematiche a livello informatico nel Sian che hanno costituito la motivazione principale dei provvedimenti adottati, sia dell'amministrazione sia da Agea, con cui sono state disposte le ripetute proroghe dei termini delle campagne. Anche per questo l'amministrazione ha ritenuto necessario posticipare la scadenza per la presentazione delle domande relative alla campagna assicurativa del 2015-2017 al 31 marzo del 2023, mentre per le annualità 2018-2019 al 31 dicembre 2023. Per l'annualità 2020 il termine era originariamente fissato al 30 giugno 2023 mentre per l'annualità 2021-2022 al 21 aprile 2023.

Sul punto l'amministrazione, con nota del 19 dicembre 2022, ha richiamato l'articolo 1, comma 3, del regolamento (Ue) 2008/2020, che ha esteso l'applicabilità del regolamento (Ue) n. 702/2014, inerente alla compatibilità con il mercato interno di alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale, sino al 31 dicembre 2022. Inoltre, in applicazione delle disposizioni dell'articolo 51, comma 4, del citato regolamento (Ue) n. 702/2014, per i regimi di aiuto regolati dallo stesso, viene stabilito un ulteriore periodo transitorio di sei mesi.

Pertanto, con l'istruzione operativa 115 del 14 dicembre 2022, l'Agea ha anticipato al 31 marzo 2023 il termine di presentazione delle domande di aiuto delle campagne assicurative 2018 e 2019, in conformità con la normativa citata.

Analogamente, l'amministrazione con il d.m. n. 644940 del 16 dicembre 2022, cui ha fatto seguito l'istruzione operativa 120 del 20 dicembre 2022, ha anticipato, sempre al 31 marzo 2023, anche i termini per la campagna 2020. Ciononostante, nelle more del deferimento della presente relazione, con le istruzioni operative n. 40 del 2 maggio 2023 e n. 41 dell'8 maggio 2023, l'Agea ha disposto per tutte le campagne (dal 2015 al 2022) ulteriori rinvii dapprima all'8 e, infine, al 10 maggio 2023.

Tali ulteriori rinvii sono stati motivati nuovamente "per consentire la compilazione degli atti che non è stato possibile presentare entro i termini stabiliti [...] ciò è dovuto

anche alla temporanea impossibilità di accesso sugli applicativi Sian da parte dei Caa riscontrati in seguito all'aggiornamento del sito".

In merito si deve osservare che i rilievi mossi da questa Sezione non riguardano i profili di legittimità dell'operato dell'amministrazione e, in particolare, della scelta di differire i termini, quanto la gestione delle procedure di erogazione degli aiuti.

Infatti, a prescindere dalle problematiche di tipo informatico, evidenziate anche in atti, si deve osservare che l'amministrazione, titolare, fra l'altro, di compiti di coordinamento e sviluppo del Sian e di definizione di un sistema organizzativo che permetta un interscambio fra lo stesso Sian e i sistemi informativi degli organismi pagatori locali, non sembra essere intervenuta con tempestività ed efficienza sulla procedura, limitandosi ad adottare reiterate dilazioni dei termini ed accumulando ritardi nell'erogazione degli incentivi.

Si segnalano, inoltre, le difficoltà di dialogo tra i sistemi delle regioni e degli altri enti pagatori con il Sian stesso.

Peraltro, l'amministrazione, poiché non sono state ancora ultimate le procedure di rimborso per nessuna campagna assicurativa, ha ritenuto, come visto, di autorizzare, in via eccezionale, Agea all'erogazione di acconti in favore degli organismi collettivi di difesa.

Le citate criticità gestionali hanno comportato anche un'ulteriore problematica di tipo finanziario.

Infatti, a fronte di trasferimenti in favore di Agea per 123.066.129 euro, sono stati effettivamente erogati ai destinatari, in totale, solo 58.713.689 euro, pari al 47 per cento di quanto posto a disposizione dell'agenzia; risulta, quindi, una giacenza sul conto corrente di tesoreria citato intestato ad Agea di 64.352.440 euro. Non può pertanto non sottolinearsi la limitata capacità di spesa dimostrata nella gestione degli interventi in discorso.

3.2. Gli incentivi assicurativi cofinanziati con risorse europee

La tabella che segue sintetizza le modalità di gestione del rischio per quanto concerne gli aiuti europei, previste dalla misura 17 del Psrn, che, come visto in precedenza, si articola su tre sottomisure.

Tabella 12 – Aiuti europei: condizioni di ammissibilità e fonti di finanziamento

Misura e Strumento	Soglia di danno	Fondo	Contributo
Misura 17.1. – Polizze assicurative per il raccolto, gli animali e le piante	soglia > 20% - produzioni vegetali - zootecnia (garanzia per mancato reddito, abbattimento forzoso, mancata produzione di latte, mancata produzione di miele)	Feasr + (Psrn) Fsn	Max 70% della spesa ammessa
Misura 17.2. – Fondi di mutualizzazione per avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie, infestazioni parassitarie	soglia > 20%	Feasr + (Psrn) Fsn	Max 70% della spesa ammessa
Misura 17.3. – Fondi di mutualizzazione per le perdite di reddito settoriale (frumento duro, olivicoltura, ortofrutta, avicoltura, latte bovino, latte ovicaprino, suinicoltura, risicoltura, bieticolo zaccarifero)	soglia riduzione reddito > 20%	Feasr + (Psrn) Fsn	Max 70% della spesa ammessa

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Rapporto Ismea sulla gestione del rischio in agricoltura – 2022.

3.2.1. Lo stato di attuazione della Misura 17.1

La procedura di attuazione della misura 17.1 del Psrn prevede l’emanazione, da parte del Masaf, di avvisi pubblici annuali relativi a ciascuna campagna assicurativa, sia per le produzioni vegetali sia per la zootecnia⁴² in coerenza con quanto previsto dal Piano di gestione dei rischi in agricoltura, predisposto annualmente.

Per l’accesso ai benefici della sottomisura, per ciascuna campagna, è necessario che gli agricoltori presentino, innanzitutto, una manifestazione di interesse alla percezione del contributo. Questa, che deve essere presentata comunque prima della sottoscrizione della polizza, rappresenta il titolo per l’acquisizione del diritto alla presentazione della domanda di sostegno. Successivamente, in seguito alla concessione del contributo, è richiesto che gli interessati presentino una domanda di pagamento.

Da ultimo, con il d.m. n. 570475 dell’8 novembre 2022, è stato approvato l’avviso pubblico finalizzato alla presentazione di proposte per le sole produzioni vegetali per la campagna assicurativa 2022.

⁴² La misura relativa alla zootecnia comprende la garanzia per il mancato reddito, l’abbattimento forzoso, la mancata produzione di latte o di miele.

Tabella 13 – Produzioni vegetali, campagne assicurative

Campagna assicurativa	Presentazione manifestazione di interesse	Invito a presentare proposte
Anno 2015	D.m. n. 9371 del 7 maggio 2015	D.m. n. 10875 dell'11 maggio 2016
Anno 2016	D.m. n. 24810 del 24 novembre 2015	D.m. n. 22609 del 7 agosto 2017
Anno 2017	D.m. n. 29125 del 7 dicembre 2016	D.m. n. 4047 del 7 febbraio 2018
Anno 2018	D.m. n. 29556 del 16 novembre 2017	D.m. n. 30623 del 5 maggio 2018
Anno 2019	D.m. n. 35484 del 14 dicembre 2018	D.m. n. 32328 del 23 settembre 2019
Anno 2020	D.m. n. 35555 del 31 ottobre 2019	D.m. n. 9250365 del 19 ottobre 2020
Anno 2021	D.m. n. 932155 del 18 novembre 2020	D.m. n. 583933 del 9 novembre 2021
Anno 2022	D.m. n. 671272 del 21 dicembre 2021	D.m. n. 570475 dell'8 novembre 2022

Fonte: Masaf.

Invece, con specifico riferimento alle produzioni zootecniche, con il d.m. n. 28435 del 12 luglio 2019 era stata attivata solamente la campagna assicurativa relativa agli anni 2015-2018. Successivamente, nelle more del deferimento della presente relazione, l'amministrazione ha adottato il d.m. n. 124901 del 27 febbraio 2023, con il quale è stata approvata la campagna per gli anni 2019-2020 e il d.m. n. 225335 del 28 aprile 2023 per le campagne 2021 e 2022.

Tabella 14 - Produzioni zootecniche, campagne assicurative

Campagna assicurativa	Presentazione manifestazione di interesse	Invito a presentare proposte
C.a. anni 2015-2018	D.m. n. 9371 del 7 maggio 2015	D.m. n. 28435 del 12 luglio 2019
C.a. anni 2019-2020	D.m. n. 35484 del 14 dicembre 2018 D.m. n. 35555 del 31 ottobre 2019	D.m. n. 124901 del 27 febbraio 2023
C.a. anni 2021-2022	D.m. n. 932155 del 18 novembre 2020 D.m. n. 671272 del 21 dicembre 2021	D.m. n. 225335 del 28 aprile 2023

Fonte Elaborazione Corte dei conti su dati Masaf.

Sul punto si osserva che l'articolo 11 del d.m. n. 28435 disponeva che, nel caso di impossibilità di compilazione e rilascio della domanda di sostegno sul Sian entro i termini stabiliti dall'avviso pubblico, Agea, sentita l'Autorità di gestione, poteva, con proprie istruzioni operative, consentire il differimento dei termini per la presentazione delle domande di sostegno⁴³.

Alla luce di quanto sopra, alcuni Caa e Consorzi di difesa hanno rappresentato

⁴³ Ad esempio, Agea con l'Istruzione operativa n. 16 del 23 febbraio 2021 ha individuato le motivazioni alla base dell'impossibilità di completare le procedure di compilazione e rilascio delle domande di sostegno della annualità 2018 per le assicurazioni delle produzioni zootecniche nelle seguenti:

1) Pai non compilabile per assenza del prodotto/comune sul fascicolo; 2) Pai presente ma mancanza della polizza ad esso associata; 3) Mancata visibilità del Pai/polizza per cambio mandato Caa; 4) Pai riferito a comuni fusi; 5) Assenza di informazioni anagrafiche nel Sian.

l'esigenza di differire il termine per la presentazione delle domande riferite alle annualità 2015, 2016, 2017 e 2018.

Al fine, quindi, di consentire la compilazione degli atti che non era stato possibile presentare entro i termini stabiliti relativamente alle campagne 2015-2018, l'Agea, con l'istruzione operativa 68 del 12 luglio 2022, ha differito i termini per la presentazione della domanda di sostegno al 31 luglio 2023 e, con l'istruzione operativa 34 del 31 marzo 2022, ha differito i termini per la presentazione delle domande di pagamento al 31 dicembre 2023. Per quanto, invece, concerne le campagne 2019-2020 e 2021-2022 i termini sono stati individuati, rispettivamente, per la richiesta di sostegno il 31 dicembre 2023 e per il pagamento il 30 giugno 2024.

3.2.2. I profili finanziari

Nel corso del 2021, la dotazione finanziaria della citata sottomisura è stata oggetto di una rimodulazione, volta a favorire la continuità nei pagamenti agli agricoltori per le campagne assicurative riferite al periodo transitorio, ai sensi del regolamento (Ue) n. 2220/2020.

Nello specifico, il regolamento ha previsto lo stanziamento di risorse aggiuntive ordinarie Feasr per un importo complessivo di euro 349.000.000, di cui il 98 per cento è stato destinato alla sottomisura in esame al fine di garantire la continuità dei pagamenti agli agricoltori, mentre il restante 2 per cento alla sottomisura 20.1 per assicurare l'adeguata assistenza tecnica nelle fasi di gestione e pagamento relative alle annualità di proroga.

La dotazione finanziaria complessiva della sottomisura è quindi pari a 2.156.355.873 euro.

Le tabelle 15 e 16 indicano le risorse assegnate alla sottomisura, ripartite per campagna assicurativa.

La somma è pari ad euro 2.149.680.000, e risulta inferiore alla dotazione complessiva sopra indicata. Sul punto, l'amministrazione aveva comunicato che i 6.675.873 euro di differenza costituivano risorse ancora disponibili da assegnare ai successivi bandi.

Infatti, con il d.m. n. 124901 del 27 febbraio 2023, con il quale è stata approvata la campagna per le produzioni zootecniche per gli anni 2019-2020, sono stati messi a

disposizione 2 mln. di euro. Analogamente, al medesimo fine, il d.m. n. 225335 del 28 aprile 2023 per le campagne 2021 e 2022 ha messo a disposizione altri 2 mln. di euro.

L'amministrazione ha comunicato che la rimanenza dovrebbe essere assegnata ai successivi bandi per le produzioni vegetali.

Tabella 15 - Aiuti europei - Ripartizione risorse per la sottomisura 17.1. - Produzioni vegetali

Anno	Risorse totali	di cui Feasr	di cui nazionale
2015	208.100.000	93.645.000	114.455.000
2016	195.204.657	87.842.095	107.362.561
2017	194.595.617	87.568.027	107.027.589
2018	272.479.726	122.615.876	149.863.849
2019	327.000.000	147.150.000	179.850.000
2020	357.300.000	160.785.000	196.515.000
2021	390.000.000	175.500.000	214.500.000
2022	200.000.000	90.000.000	110.000.000
Totale	2.144.680.000	965.105.998	1.179.573.999

Fonte: Masaf.

Tabella 16 - Aiuti europei - Ripartizione risorse per la sottomisura 17.1. - Produzioni zootecniche

Anno	Risorse totali totale	di cui Feasr	di cui nazionale
2015	5.000.000	2.250.000	2.750.000
2016			
2017			
2018			
2019	2.000.000	900.000	1.100.000
2020			
2021	2.000.000	900.000	1.100.000
2022			

Fonte: Masaf.

Le tabelle 17 e 18 mostrano le somme effettivamente erogate per campagna assicurativa.

Tabella 17 – Stato di attuazione finanziaria per campagna – produzioni vegetali

Campagna	Domande di sostegno presentate	Importo richiesto	Domande di sostegno ammesse	Importo ammesso	Domande di pagamento	Contributo liquidato
2015	148.272	227.580.250	145.224	206.404.496	141.699	204.373.002
2016	133.268	208.106.318	131.068	194.437.790	128.876	192.957.209
2017	123.043	200.200.586	120.601	184.904.289	119.442	183.452.724
2018	133.256	286.225.395	131.228	262.258.078	129.399	258.846.510
2019	157.666	350.283.212	155.319	321.673.492	152.545	317.536.253
2020	152.987	390.164.959	149.793	345.817.013	257.731	331.024.992
2021	149.971	418.393.810	134.344	349.206.118	130.103	330.967.333
2022	5.264	14.780.742	-	-	-	-
Totale	1.003.727	2.095.735.272	967.577	1.864.701.273	1.059.795	1.819.158.023

Fonte: Masaf.

Tabella 18 – Stato di attuazione finanziaria per campagna – produzioni zootecniche

Campagna	Domande di sostegno presentate	Importo richiesto	Domande di sostegno ammesse	Importo ammesso	Domande di pagamento	Contributo liquidato
2015	3.567	1.053.021	2.390	764.039	2.024	663.074
2016	3.591	1.019.390	2.545	715.336	1.828	554.798
2017	3.457	1.159.624	1.497	444.081	1.028	341.009
2018	5.872	1.374.078	1.690	442.338	1.168	378.110
2019	-	-	-	-	-	-
2020	-	-	-	-	-	-
2021	-	-	-	-	-	-
2022	-	-	-	-	-	-
Totale	16.487	4.606.113	8.122	2.365.794	6.048	1.936.991

Fonte Masaf.

3.2.3 Lo stato di attuazione delle sottomisure 17.2 e 17.3

Le due sottomisure, introdotte dal d.lgs. n. 32/2018, sono attivabili dal 2019 e operano in modo complementare o alternativo agli altri strumenti di gestione del rischio.

Con il d.m. n. 340440 del 26 luglio 2021, è stata approvata la Convenzione di delega, sottoscritta in data 15 luglio 2021 dall’Autorità di gestione e dall’Agea, con cui quest’ultima viene designata quale Organismo intermedio per l’attuazione delle sottomisure in discorso.

Per la sottomisura 17.2 “Fondi di mutualizzazione per le avversità atmosferiche, per le epizootie e le fitopatie, per le infestazioni parassitarie e per le emergenze ambientali” offrono copertura per alcuni rischi che non trovano copertura tramite l’ordinario strumento assicurativo a causa dello scarso valore economico, o della mancanza di dati attuariali alla base del calcolo del rischio.

Gli agricoltori versano il 30 per cento del totale della quota di adesione al fondo, mentre il restante 70 per cento è finanziato con risorse pubbliche.

La compensazione, che copre un importo fino al valore protetto, si attiva al superamento di una soglia minima di danno pari al 20 per cento del valore della produzione media annua dell’agricoltore.

Tabella 19 – Aiuti europei - Ripartizione risorse per la sottomisura 17.2

Anno	Risorse totali	di cui Feasr	di cui nazionale
2019	48.500.000	21.825.000	26.675.000
2020			
2021			
2022			

Fonte: Masaf.

L’operatività dei fondi è subordinata al previo riconoscimento da parte del Masaf.

A seguito del riconoscimento del fondo, il soggetto gestore, sulla base delle adesioni, presenta la domanda di sostegno e la successiva domanda di pagamento per ricevere il contributo pubblico sulle quote di adesione alla copertura mutualistica.

Analoga procedura è seguita per ricevere il contributo sulle spese amministrative di costituzione del fondo stesso e sugli interessi sui mutui commerciali eventualmente contratti, previa presentazione dei relativi giustificativi di spesa.

Ad oggi, sono stati riconosciuti cinque fondi di mutualizzazione⁴⁴.

⁴⁴ Di cui due fondi di mutualità per le fitopatie, uno per le fitopatie dell’uva da vino, uno per le fitopatie dei seminativi e uno per i rischi climatici e sanitari.

Tabella 20 – D.m. di riconoscimento dei soggetti gestori dei fondi di mutualizzazione

Decreto di riconoscimento	Soggetto	Fondo per rischi climatici e sanitari
D.m. n. 9379984 del 15 dicembre 2020	Agrifondo Mutualistico Veneto e Friuli-Venezia Giulia	- Fondo fitopatie e infestazioni parassitarie dell’Uva da vino; - Fondo fitopatie e infestazioni parassitarie dei seminativi.
D.m. n. 107038 del 04 marzo 2021	Consorzio Provinciale per la Difesa Produttori Agricoli della provincia di Trento - Co.Di.Pr.A. Trento	Fondo fitopatie
D.m. n. 141020 del 25 marzo 2021	Associazione Gestifondo Impresa	Fondo fitopatie
D.m. n. 357609 del 5 agosto 2021	Pro.Difesa	Fondo Prodifesa

Fonte: Masaf.

La sottomisura 17.3 “Strumento di stabilizzazione del reddito” - Ist, può essere attivata per tutte le imprese agricole a tutela del reddito aziendale complessivo, oppure a copertura del reddito di taluni settori specifici.

I contributi Ue, erogati nella misura massima del 70 per cento, sono destinati al fondo e possono sostenere:

- le spese amministrative di costituzione del fondo, ripartite in un triennio in misura decrescente, fino a 200 mila euro complessivi;
- gli interessi sui mutui contratti dal fondo al fine del pagamento delle compensazioni finanziarie agli agricoltori aderenti in caso di crisi;
- le quote di adesione alla copertura mutualistica versate dagli agricoltori.

Tabella 21 – Aiuti europei - Ripartizione risorse per la sottomisura 17.3

Anno	Risorse totali	di cui Feasr	di cui nazionale
2019	48.500.000	21.825.000	26.675.000
2020			
2021			
2022			

Fonte: Masaf.

Al verificarsi della condizione di crisi di mercato, c.d. “*trigger event*”, attestata dal Masaf o dal soggetto gestore del fondo, l’agricoltore può avanzare richiesta di indennizzo esclusivamente per perdite di reddito superiori al 20 per cento del proprio reddito storico medio.

La misura dell’indennizzo è stabilita tra il 20 per cento ed il 70 per cento della perdita subita e i fondi possono ricevere un sostegno solo previo riconoscimento da

parte del Masaf.

Ad oggi sono stati riconosciuti sei fondi, come da tabella.

Tabella 22 – D.m. di riconoscimento dei soggetti gestori dei fondi per la tutela del reddito settoriale

Decreto di riconoscimento	Soggetto	Fondo Ist
D.m. n. 9379984 del 15 dicembre 2020	Agrifondo mutualistico Veneto e Friuli-Venezia Giulia	Ist Scaligero – Settore ortofrutta
D.m. n. 107038 del 04 marzo 2021	Consorzio provinciale per la difesa produttori agricoli della provincia di Trento - Co.Di.Pr.A. Trento	Ist Mele Ist Latte
D.m. n. 141020 del 25 marzo 2021	Associazione Gestifondo Impresa	Ist Latte bovino
D.m. n. 357626 del 5 agosto 2021	Condifesa Bolzano	Ist Mela della provincia di Bolzano.
D.m. n. 343479 del 3 agosto 2022	Agrifondo mutualistico lombardo Ist latte	Ist Latte

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Masaf.

Attualmente, è stato emanato il d.m. 7 luglio 2022, n. 302820 recante un avviso pubblico inerente alle spese amministrative di costituzione dei Fondi⁴⁵, per un importo di 2 mln. di euro, dei quali 1,1 mln. a carico del Fondo di rotazione ex 183/1987 citato ed euro 900.000 a carico del Feasr.

3.2.4. Le criticità

Come visto, nell'ambito della misura 17.1, per le produzioni zootecniche, è stata attivata solamente la campagna assicurativa per gli anni 2015-2018.

Inoltre, a causa del complesso delle criticità riscontrate, dovute anche alle problematiche emerse nell'utilizzo del Sian, sono stati differiti i termini per la presentazione delle domande di sostegno al 31 luglio 2023 e per la presentazione delle domande di pagamento al 31 dicembre 2023.

Sul punto l'amministrazione, con la citata nota del 19 dicembre 2022, ha rappresentato di essersi concentrata, a partire dal 2015, sulle attività finalizzate all'attuazione delle campagne assicurative per le produzioni vegetali, che rappresentano la quota preponderante del mercato assicurativo agevolato, essendo le

⁴⁵ Per spese amministrative di costituzione si intendono i costi sostenuti dal soggetto gestore del fondo direttamente collegati alla sua costituzione, riconoscimento e avviamento, suddivisi in due macrocategorie: spese dirette per il personale e spese diverse dai costi per il personale.

produzioni di maggior interesse per larga parte dei potenziali beneficiari. Tale scelta è stata compiuta anche per evitare la perdita di risorse europee, alla luce della regola relativa al disimpegno automatico⁴⁶ dei fondi Ue.

Inoltre, con riferimento alle produzioni zootecniche, l'amministrazione ha sostenuto che, a partire dal 2020, le difficoltà sono state affrontate ed in parte superate, con la messa in opera di varie azioni volte, principalmente, a diminuire gli oneri a carico dei beneficiari.

In particolare, sono stati attivati tre tipi di interventi:

- un miglioramento dell'interoperabilità con banche dati gestite da altri soggetti istituzionali, soprattutto Inps⁴⁷ per superare le anomalie ascrivibili alla presenza di controlli bloccanti, quali l'assenza del Durc⁴⁸;

- un'imminente implementazione nel Sian delle procedure per consentire l'autorizzazione al pagamento delle domande parzialmente ammissibili;

- un ampliamento, tuttora in corso, delle informazioni reperibili dalla Banca dati nazionale della zootecnia, gestita dal Ministero della salute, finalizzato a garantire le verifiche sul numero di capi assicurati per tutti gli allevamenti.

L'amministrazione ha stimato di completare il complessivo miglioramento del sistema entro il mese di giugno 2023.

Per quanto concerne gli aiuti in discorso, l'amministrazione ha motivato la dilazione dei termini di presentazione delle domande con il richiamo a quanto previsto dalla Pac 2014-2022, che ha come termine di ammissibilità della spesa il 31 dicembre 2025.

Anche su questo punto si deve osservare che i rilievi mossi da questa Sezione non riguardano i profili di legittimità delle scelte operate dall'amministrazione, ma la gestione, come visto, problematica delle procedure, anche informatiche, relative al complesso della misura 17.

Per quanto concerne la misura 17.2, con il d.m. n. 247561 del 3 giugno 2022 sono

⁴⁶ Si tratta della regola comunitaria N+3 (stabilita dall'articolo 136 del Regolamento Ue n. 1303/2013) secondo la quale le amministrazioni titolari di programmi operativi devono presentare alla Commissione europea domande di pagamento, ossia richieste di rimborso, relative a spese sostenute e controllate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo all'impegno di bilancio riferito ai programmi medesimi.

⁴⁷ In particolare, sono state emanate da parte di Agea apposite istruzioni operative per la corretta gestione dei Durc e si è proceduto, in tal senso, alla messa a disposizione dei Caa degli elenchi di domande con tali anomalie, per consentirne una veloce risoluzione.

⁴⁸ Documento unico di regolarità contributiva.

stati differiti al 10 giugno 2022 i termini previsti dal Piano di gestione dei rischi in agricoltura 2022, precedentemente fissati al 31 maggio 2022, per la sottoscrizione delle polizze e delle coperture mutualistiche per i Fondi di mutualizzazione per le colture permanenti.

Tale proroga è stata disposta non solo a causa del ritardo di sviluppo delle colture ad inizio ciclo produttivo, dovuto all'anomalo andamento climatico registrato nei primi mesi del 2022, che ha ritardato le operazioni di semina e trapianto, ma anche a causa di un blocco totale delle funzionalità del Sian, registrato in concomitanza con la scadenza originaria del 31 maggio 2022.

Pertanto, la Sezione rileva che, anche in questo ambito, il Sian, che dovrebbe costituire l'elemento cardine dell'intero sistema degli aiuti in agricoltura, ha dimostrato una ridotta efficienza, ritardando ulteriormente l'avvio delle procedure.

Per quanto attiene alle sottomisure 17.2 e 17.3, l'amministrazione, nella citata nota del 19 dicembre, ha rappresentato che, considerato il carattere innovativo delle due sottomisure, sono state riscontrate problematiche che hanno rallentato l'attuazione delle stesse, con particolare riferimento alla fase di riconoscimento dei Fondi.

Al riguardo, la stessa ha redatto apposite linee guida per i soggetti gestori dei fondi di mutualizzazione, al fine di agevolare la presentazione delle domande di riconoscimento.

4. La disciplina degli interventi compensativi e ripristinatori

La regolamentazione degli interventi compensativi e ripristinatori è dettata dagli artt. 5 - 10 del d.lgs. n. 102/2004 e ss.mm.

Possono beneficiare degli interventi in esame le imprese agricole di cui all'articolo 2135 c.c., comprese le cooperative che svolgono l'attività di produzione agricola, iscritte nel registro delle imprese, che abbiano subito danni superiori al 30 per cento della produzione lorda vendibile.

Coerentemente con la volontà di dare massimo rilievo agli incentivi assicurativi, la normativa citata esclude dalle agevolazioni i danni alle produzioni ed alle strutture ammissibili all'assicurazione agevolata o per i quali è possibile aderire ai fondi di mutualizzazione.

Nei limiti dell'entità del danno, possono essere concessi i seguenti aiuti, in forma singola o combinata, a scelta delle regioni, tenuto conto delle esigenze e dell'efficacia dell'intervento, nonché delle risorse finanziarie disponibili:

- contributi in conto capitale fino all'80 per cento del danno accertato sulla base della produzione lorda vendibile media ordinaria⁴⁹;
- prestiti ad ammortamento quinquennale per le esigenze di esercizio dell'anno in cui si è verificato l'evento dannoso e per l'anno successivo, da erogare a tassi agevolati;
- proroga delle operazioni di credito agrario, per una sola volta e per non più di 24 mesi, con il concorso nel pagamento degli interessi derivanti, di cui all'art. 7 del d.lgs. citato;
- agevolazioni previdenziali, di cui all'art. 8 sempre del d.lgs. citato.

Infine, in caso di danni causati alle strutture aziendali ed alle scorte, possono essere concessi, a titolo di indennizzo, contributi in conto capitale fino all'80 per cento dei costi effettivi ammessi⁵⁰.

Per quanto concerne gli interventi ripristinatori, compatibilmente con le esigenze delle imprese, possono essere adottate misure volte al ripristino delle infrastrutture connesse all'attività agricola, tra cui quelle irrigue e di bonifica, con onere della spesa a totale carico del Fondo.

Per attivare gli interventi, le imprese agricole sono tenute a presentare le domande di aiuto alle autorità regionali competenti entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dalla data di pubblicazione del decreto di declaratoria citato.

La norma prevede che le regioni competenti, attuata la procedura di delimitazione del territorio colpito e di accertamento dei danni conseguenti, deliberano, entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla cessazione dell'evento dannoso, la proposta di declaratoria della eccezionalità dello stesso, individuando le provvidenze da concedere e la relativa richiesta di spesa.

Il ministero, previo accertamento di quanto comunicato dalle regioni, dichiara, entro trenta giorni dalla richiesta, l'esistenza del carattere di eccezionalità delle

⁴⁹ Da calcolare secondo le modalità e le procedure previste dagli orientamenti e dai regolamenti comunitari in materia di aiuti di Stato. Nelle zone svantaggiate di cui all'articolo 32 del regolamento (Ue) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, il contributo può essere elevato fino al 90 per cento.

⁵⁰ Tasso elevabile al 90 per cento nelle zone svantaggiate di cui all'art. 32 del reg. Ue n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

calamità naturali, individuando i territori danneggiati e le provvidenze sulla base della richiesta.

Conseguentemente, queste ultime, sulla base delle risorse assegnate ripartiscono le disponibilità tra i beneficiari, decidendo sulla base delle rispettive esigenze se procedere con la selezione dei beneficiari ovvero se ripartire proporzionalmente tra gli stessi le disponibilità.

Infine, la norma prevede che l'amministrazione, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, tenuto conto dei fabbisogni di spesa, disponga trimestralmente, con proprio decreto, il piano di riparto, delle somme da prelevare dal Fsn e da trasferire alle regioni.

La gestione centralizzata delle risorse è motivata dal fatto che gli eventi atmosferici colpiscono il territorio in maniera casuale e le risorse devono essere distribuite sulla base dei fabbisogni effettivi che non possono essere conosciuti preventivamente.

La normativa non prevede che le regioni rendicontino l'utilizzo delle risorse assegnate; tuttavia, sarebbe auspicabile che l'amministrazione avesse contezza dell'effettivo impiego delle risorse, alla luce del loro vincolo di destinazione.

4.1 I profili finanziari

Il capitolo di riferimento è il 7411 "Fondo di solidarietà nazionale - Interventi indennizzatori" alimentato dal Fondo per la Protezione civile, ai sensi dell'articolo 1, comma 84, della l. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005).

Lo stesso viene inoltre integrato con provvedimenti di copertura di norme legislative che introducono la possibilità di attivare gli interventi compensativi, sia in deroga alle disposizioni del d.lgs. n. 102/2004, sia a fronte di fitopatie o epizootie.

Il capitolo è stato trasferito dal Ministero dell'economia e delle finanze al Mipaaf a partire dal 1° gennaio 2017; durante la gestione del Mef, il Fondo si avvaleva di un conto corrente di tesoreria, sul quale transitavano le somme accreditate sul capitolo 7411 e trasferite nei conti correnti regionali a seguito del provvedimento di riparto.

Attualmente, come visto, le somme vengono impegnate e pagate direttamente a favore delle regioni sulla base del piano di riparto approvato.

Il capitolo, inoltre, contiene altri due piani gestionali, precisamente il 3 ed il 4, relativi ai limiti di impegno di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 192 del 24 luglio 2003, convertito in legge dall'art. 1 della l. 24 settembre 2003, n. 268 recante "Interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali avversità atmosferiche e dall'emergenza diossina nella Campania"; e all'art. 5, comma 2, del d.l. 13 settembre 2002, n. 200, convertito con modificazioni, dalla l. 13 novembre 2002, n. 256 "Interventi urgenti a favore del comparto agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici".

Per quanto, infine, attiene agli interventi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 102/2004, relativi ai contributi per la riduzione degli interessi conseguenti alla proroga delle rate di credito agrario, il capitolo di riferimento è il 2085 dello stato di previsione del ministero, attivato solo per gli esercizi 2017 e 2018.

Le tabelle che seguono mostrano l'andamento finanziario dei capitoli nel periodo in esame.

Tabella 23 – Capitolo 7411 interventi indennizzatori esercizi 2017-2023

Anno	Art./P.g.*	Res.def.iniz.	Stanz.def.comp.	Imp.comp.	Imp.con.res.	Imp.Tot.	Pag. comp.	Pag. con.res.	Pag.Tot.	Econ. spes.comp	Econ. spes.res.	Res.fin.
2017	01	13.005.560	28.005.560	13.005.560	13.005.560	26.011.120	0	13.005.560	13.005.560	0	0	28.005.560
	03	6.748.500	11.000.000	8.206.000	0	8.206.000	4.182.200	6.748.500	10.930.700	0	0	6.817.800
	04	16.543.000	14.108.000	13.960.000	0	13.960.000	0	13.960.000	13.960.000	0	0	16.691.000
2018	01	28.005.560	14.005.560	14.005.560	15.000.000	29.005.560	1.000.000	28.005.560	29.005.560	0	0	13.005.560
	03	6.817.800	11.000.000	0	1.823.800	1.823.800	0	4.023.800	4.023.800	0	970.200	12.823.800
	04	16.691.000	14.108.000	511.000	148.000	659.000	0	13.960.000	13.960.000	0	0	16.839.000
2019	01	13.005.560	34.005.560	34.005.560	0	34.005.560	34.005.560	13.005.560	47.011.120	0	0	0
	03	12.823.800	0	0	0	0	0	1.823.800	1.823.800	0	0	11.000.000
	04	16.839.000	0	0	0	0	0	659.000	659.000	0	0	16.180.000
2020	01	0	103.005.560	83.005.560	0	83.005.560	83.005.560	0	83.005.560	0	0	20.000.000
	03	11.000.000	970.200	0	0	0	0	0	0	970.200	11.000.000	0
	04	16.180.000	0	0	0	0	0	0	0	0	13.597.000	2.583.000
2021	01	20.000.000	264.005.560	264.005.560	20.000.000	284.005.560	181.000.000	20.000.000	201.000.000	0	0	83.005.560
	03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	04	2.583.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.583.000
2022	01	83.005.560	233.005.560	33.005.560	0	33.005.560	20.000.000	83.005.560	103.005.560	0	0	213.005.560
	03	0	11.970.200	0	0	0	0	0	0	11.970.200	0	0
	04	2.583.000	13.597.000	0	0	0	0	0	0	13.597.000	2.583.000	0
2023	01	213.005.560	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	03	11.970.200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	04	13.597.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal sistema informativo Conosco – agg. al 28 aprile 2023.

* P.g. 01 Fondo di solidarietà nazionale - interventi indennizzatori.

P.g. 03 Limite di impegno ai sensi del d.l. 13 settembre 2002, n. 200 convertito dalla l. 13 novembre 2002, n. 256.

P.g. 04 Limite di impegno ai sensi del d.l. 24 luglio 2003, n. 192 convertito dalla l. 24 settembre 2003, n. 268.

Tabella 24 – Cap.2085 Contributi per la riduzione degli interessi conseguenti alla proroga delle rate delle operazioni di credito agrario in favore delle imprese agricole danneggiate dalle avversità atmosferiche di eccezionale intensità

Anno	Art./P.g.	Res.Def.in.	Stanz.def.comp.	Imp.comp.	Imp.con.res.	Imp.tot.	Pag.comp.	Pag.con.res.	Pag.tot.	Eco.spes.comp.	Eco.spes.res.	Res.fin.
2017	01	0	1.000.000	1.000.000	0	1.000.000	0	0	0	0	0	1.000.000
2018	01	1.000.000	0	0	0	0	0	1.000.000	1.000.000	0	0	0
2019	01	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal sistema informativo Conosco, agg. al 18 gennaio 2022.

CAPITOLO III

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI PROPOSTE

Sommario: 1. Considerazioni conclusive. - 2. Esiti e del contraddittorio. - 3. Raccomandazioni proposte.

1. Considerazioni conclusive

L'indagine ha analizzato la gestione del Fondo di solidarietà nazionale sia sotto il profilo della corretta e completa realizzazione delle campagne assicurative, a partire dalla emissione degli avvisi pubblici fino all'effettiva liquidazione degli incentivi o degli indennizzi, sia anche sotto quello prettamente finanziario.

L'analisi svolta ha consentito di evidenziare rilevanti criticità nell'ambito della gestione degli incentivi assicurativi.

Per quanto concerne gli aiuti nazionali, la prima, di natura procedurale, è legata alla presenza di una molteplicità di soggetti coinvolti, che ha determinato significative difficoltà di coordinamento tra di essi.

In secondo luogo, sono state registrate rilevanti problematiche a livello informatico nel Sian, sia nel dialogo con i sistemi delle regioni e degli altri enti pagatori, sia anche nell'informatizzazione dei dati.

Ciò ha costituito la motivazione principale dei provvedimenti adottati, sia dell'amministrazione sia da Agea, con i quali sono state disposte ripetute proroghe dei termini delle campagne e posticipata la scadenza per la presentazione delle domande di aiuto per tutte le campagne assicurative al 10 maggio 2023.

Conseguentemente, l'amministrazione, poiché non sono state ancora ultimate le procedure di rimborso per nessuna campagna assicurativa, ha ritenuto, come visto, di autorizzare, in via eccezionale, Agea all'erogazione di acconti in favore degli Organismi collettivi di difesa relativamente alle campagne 2017-2019.

In merito si deve osservare che i rilievi mossi da questa Sezione non riguardano i profili di legittimità dell'operato dell'amministrazione e, in particolare, della scelta di differire i termini, quanto la inefficace gestione delle procedure di erogazione degli aiuti che ha comportato differimenti così rilevanti.

Infatti, a prescindere dalle problematiche di tipo informatico, si deve osservare che l'amministrazione non sembra essere intervenuta con tempestività ed efficienza sulla procedura, limitandosi ad adottare, come visto, reiterate dilazioni dei termini ed accumulando ritardi nell'erogazione degli incentivi.

Le citate criticità gestionali hanno comportato anche un'ulteriore problematica di tipo finanziario. Infatti, Agea ha erogato ai beneficiari degli incentivi solo il 47 per cento di quanto posto a sua disposizione dall'amministrazione.

La Sezione deve, quindi, sottolineare la limitata capacità di spesa dimostrata nella gestione degli interventi in esame.

Per quanto concerne gli aiuti europei, per le produzioni zootecniche, era stata attivata solamente la campagna assicurativa per gli anni 2015-2018; successivamente, nelle more del deferimento della presente relazione, l'amministrazione ha adottato il d.m. n. 124901 del 27 febbraio 2023, con il quale è stata approvata la campagna per gli anni 2019-2020 e il d.m. n. 225335 del 28 aprile 2023 per le campagne 2021 e 2022.

Inoltre, a causa del complesso delle criticità riscontrate, per la campagna 2015-2018, sono stati differiti i termini per la presentazione della domanda di sostegno al 31 luglio 2023 e per la presentazione delle domande di pagamento al 31 dicembre 2023.

Per la misura 17.2 "Fondi di mutualizzazione", sono stati differiti al 10 giugno 2022 i termini previsti dal Piano di gestione dei rischi in agricoltura 2022, precedentemente fissati al 31 maggio 2022, per la sottoscrizione delle polizze e delle coperture mutualistiche per i Fondi di mutualizzazione per le colture permanenti.

Tale proroga è stata disposta, ancora una volta, anche a causa delle criticità riguardanti il funzionamento del Sian, registratosi in concomitanza con le scadenze previste nel citato Piano.

Anche per quanto concerne tali incentivi si deve ribadire quanto rappresentato in merito alla gestione degli aiuti nazionali: i rilievi mossi non riguardano, infatti, la legittimità delle scelte effettuate, ma le criticità nella gestione della misura.

2. Esiti del contraddittorio

L'amministrazione, con memoria pervenuta il 10 maggio, ha fornito alcune precisazioni in riferimento alle criticità individuate nella relazione.

Per quanto concerne, innanzitutto, la criticità circa la molteplicità di soggetti coinvolti, il ministero ha precisato che la collaborazione tra gli stessi è assolutamente necessaria per garantire un'efficace ed efficiente gestione delle misure anche nell'ottica di assicurare nella gestione dei contributi siano assunte con la massima trasparenza.

In secondo luogo, in riferimento alla censura mossa circa la mancanza di un intervento tempestivo sulla procedura di erogazione dei contributi, sia europei sia nazionali, l'amministrazione ha motivato i ritardi riscontrati con la complessità gestionale dovuta al passaggio della gestione del rischio a partire dal 2015 dal primo al secondo pilastro della Pac.

Per quanto riguarda, in particolare, le problematiche informatiche alla base dei ritardi nei pagamenti, l'amministrazione ha precisato che queste sono da ascrivere alla qualità dei dati trasmessi dagli Organismi collettivi di difesa ed alla necessità di procedere ad un'interlocuzione con le compagnie assicurative al fine di verificare la regolarità dei singoli certificati assicurativi e del relativo pagamento.

Sul punto il ministero ha rappresentato di essere intervenuto al fine di superare tali criticità con gli Organismi collettivi di difesa sia mettendo a disposizione reportistiche e prontuari continuamente aggiornati, sia avviando un'azione di formazione continua finalizzata al miglioramento della qualità dei dati trasmessi. Inoltre, sono stati organizzati da Agea appositi tavoli tecnici con le compagnie assicurative e gli Ocd per analizzare le anomalie esistenti.

In aggiunta, il ministero sta analizzando un'ulteriore implementazione del Sian che dovrebbe consentire di predisporre la polizza direttamente con i dati presenti a sistema, abbattendo in tal modo ulteriormente i tempi istruttori delle singole domande, ma soprattutto gli oneri a carico dei beneficiari. Inoltre, lo stesso ha stimato di realizzare la completa implementazione del sistema entro il mese di giugno 2023.

Infine, l'amministrazione ha comunicato l'intenzione di procedere all'ammissione al sostegno entro il 30 giugno 2023 di tutte le domande di aiuto presentate a valere sulle risorse nazionali fino alla campagna 2022 e di procedere entro l'anno ai relativi pagamenti; inoltre, per quanto riguarda gli aiuti europei, ha previsto di emanare i bandi per la zootecnia con le stesse tempistiche di quelli per le produzioni vegetali.

3. Raccomandazioni proposte

La Sezione ritiene quindi di formulare le seguenti raccomandazioni:

- risulta necessario adottare misure tese al miglioramento delle sinergie tra i soggetti coinvolti, proprio per sopperire alle criticità date dal loro numero, necessariamente elevato;
- è di fondamentale importanza realizzare il potenziamento del sistema Sian, al fine di velocizzare le procedure per la concessione e la liquidazione degli incentivi, anche al fine di ridurre le elevate giacenze presso il conto corrente di tesoreria intestato ad Agea;
- infine, per gli aiuti europei, è importante allineare le tempistiche tra le campagne per le produzioni zootecniche e quelle per le produzioni vegetali.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

