

**XIII COMMISSIONE (AGRICOLTURA)
CAMERA DEI DEPUTATI**

**AUDIZIONE INFORMALE DEL DIRETTORE DI AGEA
DOTT. GABRIELE PAPA PAGLIARDINI**

nell'ambito dell'esame in sede consultiva del disegno di legge di conversione del decreto-legge 162 del 2019, recante disposizioni urgenti in materia di proroga termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica (c. 2325 Governo)

15 gennaio 2020

Breve sintesi delle problematiche derivanti dall'applicazione del codice antimafia

L'articolo 83 del D.lgs. 6 novembre 2011 n. 159 prescrive che le pubbliche amministrazioni debbano acquisire la documentazione antimafia di cui all'articolo 84 prima di autorizzare l'ottenimento di erogazioni da parte dello Stato, di altri enti pubblici o della Comunità europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali, stabilendone l'esclusione *“per i provvedimenti, gli atti ed i contratti il cui valore complessivo non supera i 150.000 euro”*.

L'art. 25, comma 1, lett. c), della L. 17 ottobre 2017, n. 161 ha aggiunto il comma 3-bis all'art. 83 del D.lgs. 6 novembre 2011 n. 159 precisando che *“la documentazione di cui al comma 1 è sempre prevista nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli e zootecnici demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei”*.

Successivamente, per effetto del decreto-legge 16 ottobre 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, è stata introdotta una deroga all'applicazione della normativa di cui sopra ai fini dell'erogazione di provvidenze finanziarie fino alla soglia di € 5.000, poi innalzata ad € 25.000 per effetto di varie proroghe succedutesi nel tempo sino alla data del 31 dicembre 2019. Il testo del c.d. “milleproroghe” contiene una ulteriore estensione della validità del limite più alto.

Occorre rilevare che le modifiche intervenute sull'originario testo del Codice antimafia nascono dall'esigenza di assicurare un controllo più penetrante sulla gestione dei terreni demaniali, al fine di inibire la concessione degli stessi alla criminalità organizzata e, conseguentemente, la percezione dei contributi e dei premi previsti dalla PAC mediante la presentazione di domande aventi ad oggetto le suddette superfici.

Tuttavia, l'applicazione della norma come modificata nel 2017 ha prodotto un impatto operativo di notevole portata sull'attività di erogazione dei contributi da parte del sistema degli Organismi pagatori, atteso l'incremento delle richieste di documentazione antimafia alle Prefetture competenti prodotto dalla normativa sopravvenuta, dovuto al conseguente aumento del numero dei soggetti che

sono tenuti a rendere le previste dichiarazioni sostitutive quale atto presupposto per la consultazione della banca dati nazionale unica (di seguito BDNA).

La complessità degli adempimenti è ancor più evidente se si considera che le dichiarazioni sostitutive che corredano le richieste antimafia devono essere necessariamente aggiornate con cadenza semestrale.

La gestione delle richieste della documentazione antimafia ai sensi della disciplina vigente ha imposto l'elaborazione di una nuova procedura automatizzata per l'inserimento delle richieste da parte degli Organismi pagatori con modalità "massiva", attraverso l'utilizzo del Sistema informativo agricolo nazionale esistente (SIAN) opportunamente adeguato agli ulteriori bisogni informativi derivanti dalla norma.

La gestione "massiva" delle richieste, in estrema sintesi, prevede che gli Organismi pagatori acquisiscano la documentazione necessaria alla richiesta alla BDNA mediante modelli di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà i cui elementi sono oggetto di registrazione da parte dei CAA, nei fascicoli dei produttori gestiti dai diversi Organismi Pagatori competenti per territorio e poi sincronizzati in ambito SIAN che, unitamente ai riferimenti delle domande di aiuto interessate e dell'importo richiesto sono rese disponibili per l'acquisizione da parte della BDNA.

La BDNA effettua ai fini dell'acquisizione delle richieste di consultazione, alcuni controlli di regolarità formale e provvede da un lato alla restituzione dell'esito ovvero, se del caso, all'inoltro delle richieste alla Prefettura competente, e dall'altro lato alla restituzione agli Organismi Pagatori e al SIAN della data e del numero di protocollo della richiesta.

L'attivazione della procedura in questione, frutto della collaborazione tra l'AGEA ed il Ministero dell'Interno, si è resa possibile solo grazie alla consolidata disponibilità di strutture informative in grado di assicurare la gestione ordinaria di informazioni massive e alla messa in linea di un sistema strutturato ed efficiente che ha consentito di gestire in maniera efficace, nell'ambito della cooperazione operativa tra le Amministrazioni coinvolte, la mole delle attività connesse alle richieste antimafia.

Si fa riferimento, in particolare, alla complessità recata dalla gestione documentale delle dichiarazioni sostitutive rese dai soggetti da controllare, che in caso di richiesta di informazione antimafia si estendono ai familiari conviventi moltiplicando il numero di documenti che comunque, come si è detto, devono essere periodicamente riacquisiti.

Con riguardo ai dati relativi all'annualità 2018 ed al solo Organismo pagatore AGEA, ad esempio, si riscontrano 59.569 procedimenti che hanno necessità di certificazione antimafia. Per questi, i CAA hanno predisposto 21.315 richieste di certificazione, delle quali 14.972 sono già state acquisite dalla BDNA.

Ai fini delle richieste di certificazione antimafia, nel SIAN sono al momento censiti un totale di:

- 16.917 Allegati 1 (modelli di dichiarazione sostitutiva presentati da aziende individuali);
- 5.264 Allegati 2 (modelli di dichiarazione sostitutiva presentati da società);
- 79.527 Soggetti totali (Titolari, soci e cariche amministrative, familiari conviventi, etc.).

Dai dati sopra esposti si può pertanto affermare che, in media, una certificazione antimafia richiede il controllo di circa quattro soggetti. Se il totale annuale dei procedimenti che richiedono una certificazione è di circa 60.000, ne deriva che, sempre con riferimento alla sola AGEA, i soggetti per i quali si richiede alle competenti Prefetture di effettuare i controlli possono essere mediamente quantificati in circa 240.000.

Per chiarezza, si specifica che il numero di richieste di certificazione fa riferimento ai singoli procedimenti amministrativi (quindi possono esserci più richieste per una singola azienda), mentre la documentazione (allegati e soggetti collegati) fa riferimento alla singola azienda.

In assenza dello sviluppo della procedura in esame – pur con tutte le difficoltà comunque riscontrate e di cui si darà conto nel prosieguo – gli Organismi pagatori non avrebbero potuto assicurare l'erogazione degli aiuti secondo il vigente dettato normativo. Infatti, l'ordinaria procedura della BDNA non risulta rispondente alle esigenze del sistema degli Organismi pagatori, posto che essa prevede l'inserimento puntuale delle richieste di consultazione da parte di operatori abilitati, il cui numero non è peraltro adeguato alla gestione dei carichi indicati.

La procedura massiva introdotta dall'accordo tra le Amministrazioni interessate, peraltro, pur rappresentando una positiva evoluzione rispetto alle modalità di inserimento puntuale delle richieste di informazione antimafia, non risolve tutte le problematiche connesse alla applicazione della norma che si riverberano negativamente sui tempi delle erogazioni in favore degli agricoltori, aggiungendo elementi di complessità gestionale in un ambito di per sé ricco di criticità.

In proposito, occorre in primo luogo segnalare che il Codice antimafia, in seguito all'avvio dell'operatività della BDNA, prevede l'inserimento di più richieste relative allo stesso soggetto laddove al medesimo beneficiario siano riferibili procedimenti di erogazione diversi da quello per cui la documentazione è stata già acquisita, fermi restando i termini di validità della documentazione stessa previsti dalla legge.

Ciò evidentemente aggrava la gestione degli Organismi pagatori: a titolo di esempio, con riferimento ai dati sopra ricordati, si evidenzia che le 21.315 richieste predisposte dai CAA si riferiscono a 17.997 beneficiari, mentre le 14.972 richieste già acquisite dalla BDNA si riferiscono a 12.645 beneficiari.

La questione si pone perché, nel modello di PAC disegnato dalla regolamentazione comunitaria per il periodo di programmazione vigente, ciascun agricoltore beneficiario può trovarsi a presentare plurime domande di aiuto, in corrispondenza con i vari regimi di sostegno previsti dal FEAGA e dal FEASR (domanda per i pagamenti diretti, domande per aiuti nel settore vitivinicolo, domande di aiuti per le misure previste dai PSR regionali e nazionale - sia per superfici ed animali che strutturali – ecc.).

Una ulteriore criticità connessa con l'acquisizione degli esiti dalla BDNA è data dall'impatto che i numeri ora ricordati hanno anche sulla gestione amministrativa delle Prefetture: la massima parte delle richieste di consultazione attivata è tutt'ora in istruttoria presso le Prefetture competenti, pertanto le correlate erogazioni ad opera degli Organismi pagatori sono avvenute, dopo l'acquisizione della richiesta in BDNA, per il decorso del termine di 30 giorni previsto dalla legge per i pagamenti in caso di urgenza.

Nel senso ora ricordato, il necessario contemperamento tra le esigenze connesse con il rispetto della normativa in materia di antimafia e con quello degli stringenti termini di pagamento dettati dalla

regolamentazione comunitaria applicabile ai vari regimi di aiuto sottopone ad un potenziale rischio gli stessi obiettivi della normativa di contrasto alla criminalità organizzata.

Con riferimento, inoltre, ai dati quantitativi delle richieste di certificazione, per una migliore intelligibilità della portata effettiva della normativa in esame si riporta di seguito una tabella che, sempre riferita alle 21.315 richieste predisposte dai CAA, suddivide le medesime per classi di importo dell'aiuto richiesto:

Comunicazioni	Richieste	<= 1.000	1.000 < P	5.000 < P	25.000 < P	50.000 < P	P > 150.000 (Informazione)
DOMANDA DI PAGAMENTO REGIME DE MINIMIS ZOOTECNIA	5.430	1.763	2.187	1.310	141	29	-
DOMANDA UNICA - GRANO DURO DE MINIMIS	2.127	350	1.284	493	-	-	-
Totale	7.557	2.113	3.471	1.803	141	29	-

Informazioni	Richieste	<= 1.000	1.000 < P	5.000 < P	25.000 < P	50.000 < P	P > 150.000
DOM. SVI.RUR. REG.CE 1305/13 MISURE AGROAMB.	2.484	-	-	-	1.731	714	39
DOM. SVI.RUR. REG.CE 1305/13 MISURE FORESTALI	3	-	-	-	3	-	-
DOM. SVI.RUR. REG.CE 1305/13 ZONE SVANTAGGIATE	36	-	-	-	35	1	-
DOMANDA UNICA	11.155	-	-	-	8.502	2.436	217
DOMANDA DI PAGAMENTO COLTURE-GESTIONE DEL RISCHIO	80	-	-	-	55	22	3
Totale	13.758	-	-	-	10.326	3.173	259

Al quadro ora succintamente tratteggiato si deve aggiungere come elemento di criticità che per il pagamento degli aiuti nazionali la normativa in essere prevede l'obbligo di richiedere alla BDNA la comunicazione antimafia a prescindere dall'importo dell'aiuto, determinandosi, pertanto, un ulteriore aggravio degli adempimenti antimafia.

Nel quadro sopra descritto e tenuto conto delle difficoltà operative segnalate, appare evidente l'esigenza di emendare la norma vigente.

In particolare, al fine di ridurre il carico burocratico per gli agricoltori beneficiari di risorse pubbliche e deflazionare gli adempimenti operativi a carico delle Prefetture in relazione alle richieste di certificazione avanzate dagli Organismi pagatori nel rispetto della ratio della normativa antimafia, e al fine di accrescere l'efficacia delle disposizioni normative, sembrerebbe opportuno:

- 1) emendare la norma di riferimento, prevedendo un innalzamento, auspicabilmente a regime (anziché prevedere continue proroghe annuali), del limite di importo attualmente fissato in € 25.000, affinché la gestione delle previste consultazioni sia numericamente compatibile con la capacità operativa dei soggetti preposti. Al riguardo, si specifica che le domande gestite mediante il ricorso alla BDNA per la campagna 2018 qualora il limite fosse stato posto a € 5.000 sarebbero risultate circa 125.000, con il limite innalzato ad € 50.000 si sarebbero ridotte a circa 4.000, con il limite pre-riforma del codice antimafia (€ 150.000) le domande da verificare sarebbero state solo qualche centinaio, come si evidenzia nella tabella di seguito riportata:

Informazioni antimafia	Domande	<= 5.000	5.000 < P <= 25.000	25.000 < P <= 50.000	50.000 < P <= 150.000	P > 150.000
PSR 2018	157.107	117.414	36.287	2.328	764	314
DU 2018 (*)	410.845	325.574	74.240	8.108	2.691	232
Totale	567.952	442.988	110.527	10.436	3.455	546

(*) Escluse le domande dei piccoli agricoltori, che hanno importo sicuramente inferiore a 5.000€

2) prevedere che l'esito istruttorio comunicato dalla Banca dati nazionale unica sia comunque utilizzabile per tutti i procedimenti di erogazione riferiti al medesimo beneficiario avviati nei 6 mesi successivi alla data dell'acquisizione.

3) introdurre per gli aiuti nazionali, per i quali attualmente non esiste un limite di importo, analogamente a quanto previsto per gli aiuti comunitari.