

La difesa legale dell'AIMA è affidata dalla norma di cui all'art. 12, comma 2°, della legge n. 610/1982, all'Avvocatura generale dello Stato, che la esercita mediante le Avvocature distrettuali.

Nei giudizi nei quali l'AIMA è portatrice di interessi propri e contrapposti a quelli vantati da altre pubbliche amministrazioni (es. in materia fiscale), difese dalla stessa Avvocatura generale, l'Azienda resta di fatto priva di difesa legale.

Per ridurre gli effetti negativi di tale posizione e per dare maggiore consistenza alla difesa in giudizio degli interessi curati dall'AIMA, è indispensabile potenziare adeguatamente l'Ufficio Legale.

L'articolazione della difesa legale a livello regionale non facilita certamente la gestione centralizzata del contenzioso; tanto che non è possibile conoscere con esattezza il numero dei giudizi pendenti, in cui l'AIMA è parte attrice o convenuta nè l'entità del valore patrimoniale conteso, anche se, in ultima analisi, gli effetti sono destinati a ripercuotersi sull'erario.²¹

²¹A pagina 7 della "nota esplicativa" che accompagna il bilancio di previsione dell'AIMA per l'esercizio 1998 risulta chiaramente lo stato di incertezza sull'estensione del contenzioso in atto.

PARTE II - ATTIVITA' ISTITUZIONALI

1 - RIFORMA DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (P.A.C.)

La politica di mercato attuata dalla Comunità secondo le regole in vigore precedentemente all'ultima riforma (Mac Sharry), mediante il meccanismo di tutela dei prezzi di mercato, aveva in primo luogo, incoraggiando il ritmo di crescita della produzione, indotto gli agricoltori a privilegiare l'aspetto quantitativo a scapito di quello qualitativo della produzione, con la inevitabile conseguenza, fra l'altro, di determinare, data la insufficiente capacità di assorbimento del mercato, ingenti quantitativi di prodotto conferito allo stoccaggio pubblico (ammasso).

In secondo luogo aveva dato origine a distorsioni nell'applicazione di alcune misure d'intervento in settori come quello delle oleaginose nel quale le erogazioni di aiuto a carico di fondi comunitari erano aumentate in maniera eccessiva, favorite da un criterio in base al quale l'aiuto veniva concesso ai primi utilizzatori del prodotto dietro dimostrazione sia della corresponsione del prezzo minimo garantito ai produttori comunitari sia della utilizzazione di prodotto comunitario.

Questi inconvenienti si diffondevano e si sviluppavano anche a causa della impossibilità di attivare validi accertamenti sulla provenienza del prodotto utilizzato, dando origine a numerose frodi ed irregolarità.

La riforma generale della P.A.C., avviata nel 1992, ha penalizzato, nell'ambito dei seminativi, il settore dei semi oleosi che si sono dovuti confrontare con la nuova normativa, subendo, nella fase iniziale di applicazione, una drastica riduzione sia delle superfici investite sia della produzione.

Al riguardo, è interessante evidenziare, sempre per questo settore, i dati relativi alla superficie investita e le variazioni avvenute nel corso degli anni.

Così mentre nel 1991 la superficie investita era di ha 588.000, nel 1992 scendeva ad ha 484.000, nel 1993 ad ha 250.000, per poi risalire nel 1994 ad ha 350.000, nel 1995 ad ha 408.000 e nel 1996 ad ha 518.000.

Quello delle oleaginose è solo un esempio di come, al di là di un'esigenza più generale di riforma, i meccanismi stabiliti dalla normativa comunitaria e le conseguenze della loro applicazione abbiano comportato, almeno nella fase iniziale, pesanti restrizioni a carico dei produttori.

Era necessario quindi affrontare con priorità assoluta il problema posto dall'applicazione della riforma affiancando alla stessa adeguate misure di accompagnamento e di compensazioni per evitare il pericolo di un ridimensionamento dell'agricoltura comunitaria che avrebbe comportato gravi conseguenze anche in termini occupazionali ed ambientali.

D'altro canto, al di là di problematiche specifiche, si poneva per i motivi citati e soprattutto al fine di evitare una serie di crisi sempre più gravi, la necessità improrogabile di razionalizzare il sistema delle misure di intervento per superare i limiti delle politiche di mercato tradizionali.

La riforma della P.A.C., entrata in vigore negli anni 1992/1993, ha imposto un nuovo orientamento alle misure di aiuto all'agricoltura, non più basate sul sostegno garantito dalla organizzazione di mercato, ma caratterizzate dalla graduale diminuzione di tale forma di intervento compensata da particolari aiuti al reddito del produttore agricolo.

A proposito dell'applicazione dei nuovi criteri presi a base per il calcolo dell'aiuto, va detto che mentre alcune forme di aiuto, come quella calcolata per ettaro, si sono rivelate particolarmente proficue per alcune colture, nel loro complesso hanno tuttavia generato uno sconvolgimento nel settore dei seminativi, in quanto alcune colture come i semi oleosi e il mais si sono avvantaggiate a scapito di altre, come la bietola che, pur essendo un seminativo, non era stata compresa nella riforma.

Un'ulteriore annotazione merita il fatto che la P.A.C, premiando in alcuni casi la rendita a scapito della produzione, ha dato la possibilità ai produttori, sempre nel rispetto dei regolamenti comunitari, di finalizzare le scelte esclusivamente sotto il profilo economico, con il risultato di allargare la coltivazione di talune specie (ad esempio la colza) in zone non vocate a determinati tipi di colture.

La riforma, che si poneva, tra l'altro, anche l'obiettivo di allineare il mercato europeo con quello mondiale, almeno inizialmente, non ha registrato la massiccia adesione sperata all'atto della sua formulazione.

Le cause vanno ricercate non solo in una sorta di scetticismo da parte dei produttori nei confronti delle nuove misure di sostegno comunitarie, ma anche nella mancanza di informazione capillare e tempestiva sui meccanismi pratici di funzionamento delle nuove regole, legate, come spesso avviene, ai tempi troppo ristretti intercorsi fra l'approvazione della riforma e le scadenze utili per la sua attuazione.

Sta di fatto che, per quanto riguarda lo Stato italiano, furono presentate nel corso del 1993 all'AIMA, sempre per il settore dei seminativi, poco più di 536.000 domande di aiuto rappresentative di circa l'80% della superficie messa a coltura dei seminativi, confermando questi dati la parziale adesione alla P.A.C da parte dei produttori del settore.

Se si considera poi che in materia di set-aside obbligatorio, di cui si parlerà più oltre, solo per il 5,2% fu chiesta la compensazione, si può affermare che nel complesso, almeno all'inizio, la Comunità non avesse centrato gli obiettivi che si era posta, quanto meno per l'Italia.

Sotto il profilo normativo, la riforma della P.A.C ha preso l'avvio con l'emanazione del Reg. 1765/92 del Consiglio del 30 giugno 1992 che ha innovato radicalmente la politica agricola comunitaria in vigore fin dal 1° luglio 1962, con l'introduzione della misura dell'aiuto compensativo al reddito degli agricoltori.

Tale regolamento istituisce un quadro normativo integrato, riguardante le colture dei cereali, ed in particolare le misure speciali relative alla coltivazione del grano duro e delle piante oleaginose, nonché il regime di ritiro dalla produzione delle terre destinate a seminativi.

La normativa comunitaria prevede inoltre un'integrazione tra l'aiuto ordinario per i seminativi, l'aiuto per il set-aside e l'aiuto supplementare per il grano duro, nei limiti, per quest'ultimo, della quota individuale posseduta. Dal 1999 la quota individuale di grano duro è stata alimentata e sostituita da una quota nazionale, superata la quale si procede alla riduzione proporzionale dell'aiuto comunitario.

L'altro settore con il quale ha preso l'avvio la riforma della P.A.C è quello della zootecnia nel quale assume particolare rilevanza l'intervento dell'aiuto al reddito degli allevatori, assimilabile, per quanto riguarda le procedure, agli aiuti al reddito attuati per il settore dei seminativi.

Per questo tipo d'intervento va ricordata la direttiva 92/102/CEE relativa alla identificazione e registrazione degli animali recepita dalla normativa nazionale con il D.P.R. 30 aprile 1996 n.317, di cui si parlerà in un apposito paragrafo.

Altra disciplina fondamentale è quella contenuta nel Reg. 3508/92 del Consiglio, con la quale è stato, fra l'altro, istituito un sistema integrato di gestione e controllo di alcuni aiuti comunitari, le cui modalità di gestione, disciplinate dal Reg. 3887/92 della Commissione, sono state successivamente modificate dal Reg. 1648/95 della Commissione del 6 luglio 1995.

Sotto il profilo operativo, va evidenziato il cambiamento fondamentale apportato dalla normativa comunitaria per cui, a differenza di quanto avveniva in precedenza, l'erogazione dell'aiuto da parte della Comunità non è più legata alla domanda di aiuto distinta per ciascun prodotto, sistema che, fra l'altro, rendeva

difficile il controllo per evitare che per una stessa superficie fossero erogati più aiuti.

La nuova regolamentazione, al contrario, prevede, per il settore dei seminativi, un'unica domanda per colture diverse che vanno dal grano duro a quello tenero, al mais, alla colza, alla soia, al ravizzone, al girasole, al set-aside e alle piante proteiche, con il risultato di permettere un controllo attendibile delle superfici e delle colture per le quali è richiesto l'aiuto.

La realizzazione del controllo previsto dalle nuove norme comunitarie presupponeva, fin dall'inizio, un'evoluzione ed una innovazione delle tecniche di applicazione del controllo stesso.

Di conseguenza, è sorta per l'AIMA la necessità di utilizzare mezzi tecnici e metodi di gestione e di controllo appropriati, basati su un sistema di controllo amministrativo mediante la costituzione e l'uso di banche dati informatiche, e soprattutto l'esigenza di disporre di un sistema armonizzato di controllo che fosse in grado di evitare cumuli di accertamenti e verifiche settoriali dello stesso tipo.

Il controllo cartolare amministrativo, per essere proficuo, deve essere affiancato ed integrato da verifiche "in loco", specialmente nel caso in cui sia necessario accertare il tipo di coltura e l'estensione della superficie a ciò destinata. Per effettuare queste ulteriori forme di verifica e di accertamento, oltre che ai sopralluoghi, è necessario ricorrere alle tecniche sofisticate di telerilevamento di cui si parla in altra parte di questo referto.

L'applicazione di questa tecnica comporta indubbiamente l'aumento della spesa per i controlli, tanto che la Comunità ha previsto una propria partecipazione finanziaria ripartita in misura percentuale fra i vari Stati membri (per l'Italia è pari al 20,1%) fino al limite del 50% dei pagamenti effettuati dallo Stato membro.

La Comunità può inoltre partecipare finanziariamente alle operazioni di interpretazione di fotografie aeree atte a riconoscere le superfici poste a seminativi e a misurare le superfici di tutte le particelle soggette a controllo. Nella tabella che segue sono indicate le spese cofinanziate dalla U.E. in materia di controlli.

SPESE COFINANZIATE IN APPLICAZIONE DEI REGOLAMENTI CE N. 3508/92 E N. 165/94

(in milioni di lire)

Esercizi	Natura delle attività cofinanziate	Importo richiesto	Importo accettato o ammesso dalla U.E.	Importo eligibile (posto a carico della U.E.)	Importo pagato con imputazione al bilancio U.E.
1993	Informatiche Controlli Telerilev.nti	57.372	45.596	22.798	22.477
1994	Informatiche Controlli Telerilev.nti	61.380	34.211	18.263	15.485
1995	Informatiche Controlli Telerilev.nti	45.567	22.116	10.795	10.914
1996	Informatiche Controlli Telerilev.nti	39.138	39.138	19.569	12.699
1997	Informatiche Controlli Telerilev.nti	40.437	25.937	12.968	9.777

A livello di organismo di intervento dello Stato italiano, l'AIMA, per far fronte ai notevoli e complessi compiti derivanti dalla riforma della P.A.C, specialmente per quello attinente alla realizzazione nel nostro Paese di un sistema integrato di controlli, è stata obbligata a rivedere a partire appunto dal 1992 la struttura complessiva del suo sistema informativo, sia sotto l'aspetto organizzativo che tecnologico.

Il sistema integrato, per sua definizione, si basa su una pianificazione di interventi di lunga durata, nella quale assumono importanza i mezzi tecnici da impiegare e le risorse finanziarie disponibili.

Sull'AIMA come organo esecutivo degli interventi comunitari in Italia nel settore agricolo, ai fini della realizzazione della riforma della P.A.C e della pratica attuazione del sistema integrato, incombe, fin dal 1992, la necessità di far fronte all'evoluzione degli interventi stessi mediante la creazione di nuovi sistemi di controllo e di gestione idonei a garantire l'integrazione delle informazioni relative ai singoli settori agricoli onde fornire alle autorità comunitarie e nazionali un quadro complessivo di ciascuna azienda agricola interessata agli aiuti finanziari.

L'AIMA inoltre deve garantire ai destinatari finali degli aiuti comunitari la necessaria trasparenza e tempestività negli adempimenti, nelle informazioni e nella erogazione degli aiuti stessi.

Per attuare tutto ciò, l'Azienda, tramite il suo sistema informativo, deve essere in grado di collegarsi con altri analoghi sistemi del comparto agricolo e con le banche dati disponibili presso altre Amministrazioni (Ministero delle Finanze per quanto attiene alla anagrafe tributaria e Ministero della Sanità per quanto attiene all'anagrafe bovina), le cui informazioni devono essere ad essa accessibili e allo stesso tempo devono essere alimentate dalla stessa Azienda mediante un costante aggiornamento dei dati.

Fin dall'inizio dell'attuazione della riforma della P.A.C è sorta pertanto l'esigenza di creare un sistema comune a tutti i comparti del settore agricolo contenente le informazioni necessarie per la costituzione e l'aggiornamento dell'anagrafe degli agricoltori, nonché la creazione di un sistema di gestione dei pagamenti, di un sistema di gestione delle procedure amministrative, di un sistema di gestione del contenzioso e di un sistema di gestione dei rapporti con gli istituti di credito per seguire lo stato dei pagamenti effettuati a titolo di aiuto.

Per la pratica attuazione dello sviluppo, del funzionamento e dell'esercizio del sistema informativo, l'AIMA, non potendo contare su proprie strutture e su organismi di direzione tecnica e di controllo, si è avvalsa, come si dirà più avanti, dell'opera di consorzi di imprese le quali, a tal fine, hanno costituito specifici poli funzionali.

2 - ATTIVITA' ISTITUZIONALI SVOLTE IN REGIME DI CONVENZIONE MEDIANTE PROCEDURA DI APPALTO

Considerazioni generali

L'AIMA, come si è detto, è tenuta a svolgere attività di accertamento, di controllo e di verifica a campione presso le singole aziende e ad esaminare tutte le domande di aiuto, ponendole a confronto con i dati in suo possesso, al fine di individuare gli aventi diritto all'aiuto stesso, determinandone l'importo e disponendone poi il pagamento.

Per le diverse campagne di produzione che si susseguono nell'arco di un anno solare, le domande di aiuto, per ognuna delle quali l'AIMA è tenuta a compiere le attività istruttorie e di gestione di cui sopra, ammontano ad oltre 2 milioni.

Le aziende agricole nazionali sono oltre 2,5 milioni e coinvolgono circa 15 milioni di particelle catastali.

La consistenza zootecnica nazionale è composta da circa 10 milioni di capi ovino-caprini e da 7 milioni di capi bovini.

Le piante di ulivo sono circa 170 milioni. La superficie occupata a vigneti supera 600.000 ha., mentre quella destinata a seminativi è di circa 5 milioni di ha. A ciò vanno aggiunte le superfici destinate alla coltivazione di ortaggi e a piantagioni di alberi da frutto.

Oltre alle domande di aiuto, pervengono all'AIMA, annualmente, un elevato numero di denunce di variazione nella consistenza e nella titolarità delle aziende, nonché le dichiarazioni di conferma e di mutamento di particolari coltivazioni. Complessivamente, considerando anche i ricorsi, l'AIMA deve evadere annualmente circa 3 milioni di pratiche.

Gli aiuti annualmente erogati dall'AIMA, sia nazionali che comunitari, si aggirano intorno a lire 10.000 miliardi.

L'AIMA deve inoltre provvedere a tutto ciò che attiene allo stoccaggio di prodotti agro-alimentari (frumento, olio, caseari, carni, alcool), sia per quelli di proprietà della Comunità sia per quelli acquistati in seguito ad interventi nazionali.

I prodotti sono attualmente conservati, secondo gli ultimi dati, in circa n. 130 depositi di proprietà di soggetti privati.

A fronte di tale massa di pratiche da istruire nei ristretti tempi stabiliti dai regolamenti comunitari e di verifiche da effettuare presso le aziende agricole, presso le imprese di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agro-alimentari e presso i depositi ed i magazzini di stoccaggio, l'AIMA può far conto attualmente su un organico di personale, compreso quello con qualifiche dirigenziali, che supera di poco le 400 unità.

Il recente trasferimento alle Regioni di alcune attività di verifica "in loco" non modifica il quadro ora brevemente delineato.

Giova tuttavia precisare che le incombenze dell'AIMA nel settore degli aiuti comunitari concernono attività istruttorie di natura amministrativo-contabile o tecnica, non implicanti, di norma, l'esercizio di poteri discrezionali, in quanto i regolamenti comunitari, per ciascuna tipologia di aiuti, oltre a stabilirne l'entità ed i presupposti, disciplinano dettagliatamente le modalità ed i tempi di esecuzione degli accertamenti e dei controlli, comprese le verifiche in campo, nonché i tempi e le forme di pagamento degli aiuti stessi.

L'AIMA, relativamente alla gestione dei fondi comunitari, svolge un ruolo meramente strumentale rispetto ai competenti organismi della Comunità.

Oltre al rispetto dei vincoli posti dalle procedure di accertamento dei presupposti nei confronti dei richiedenti gli aiuti, l'AIMA è obbligata, alla stregua di qualsiasi funzionario delegato nazionale, a rendere periodicamente alla Comunità il conto delle somme erogate per ottenerne il rimborso (rendicontazione mensile ed a fine esercizio).

Eventuali irregolarità commesse nella procedura di accertamento dei presupposti, l'omissione o l'insufficienza dei controlli imposti dai regolamenti

comunitari ed il ritardo nel pagamento degli aiuti, rilevati in sede di esame dei rendiconti di cui sopra, comportano l'esclusione delle somme erogate dal diritto al rimborso, con il conseguente accollo della relativa spesa al bilancio dello Stato.

Per le ragioni evidenziate nelle precedenti relazioni, fin dall'inizio degli anni Ottanta l'Azienda si è dimostrata inadeguata all'assolvimento dei compiti derivanti dalla concreta applicazione delle norme comunitarie.

A tale proposito giova far presente che gli interventi nazionali e comunitari, sia come aiuti finanziari sia come agevolazioni di varia natura, rappresentano per il settore agricolo il modo ordinario (e non eccezionale) di remunerazione, sia pure parziale, dei beni prodotti.

Per tale motivo, oltre all'entità dell'aiuto, assume particolare importanza il tempo della effettiva erogazione.

E' noto che gli operatori agricoli, siano essi coltivatori che imprese di trasformazione e di conservazione, sono legati, per quanto attiene alle esigenze finanziarie, ai cicli stagionali.

In alcuni periodi dell'anno per questi operatori si fa più pressante l'esigenza di liquidità. Spesso sono costretti ad accendere prestiti a breve scadenza.

La riscossione degli aiuti comunitari nei tempi fissati dai regolamenti consente agli operatori di limitare il ricorso ai prestiti bancari e, se assunti, di programmarne la restituzione, in modo da ridurre il peso degli interessi e delle spese accessorie.

Come si è accennato, agli effetti sanzionatori, i regolamenti comunitari equiparano il ritardo del pagamento degli aiuti alle irregolarità commesse nei procedimenti di accertamento dei presupposti in capo ai richiedenti.

Di conseguenza, per l'organismo pagatore, il fattore tempo assume un'importanza primaria, atteso che gli effetti del ritardato pagamento si ripercuotono direttamente sugli interessi economici dei singoli operatori ed

indirettamente sul contribuente italiano, in quanto la spesa non riconosciuta dalla U.E. resta a carico del bilancio dello Stato.

Constatata sin dall'inizio la impossibilità per l'Azienda di far fronte con i propri mezzi e le proprie risorse umane ai compiti derivanti dal complesso sistema degli aiuti nazionali e comunitari, l'unica via da percorrere restava quella di coinvolgere nella vicenda soggetti esterni: pubbliche amministrazioni e soggetti privati.

Per quanto attiene all'intervento di altre pubbliche amministrazioni, sia statali che regionali, data la interrelazione dei poteri delle strutture pubbliche, ogni organismo deve operare in correlazione ed armonia con gli altri.

Al fine di economizzare risorse finanziarie ed umane, fra le pubbliche amministrazioni intercorrono sovente rapporti di strumentalità, di concorso e di cooperazione, per cui non è indispensabile l'onnicomprendività strutturale di ogni amministrazione, potendo e dovendo ognuna svolgere le funzioni istituzionali prevalentemente con la propria organizzazione ed utilizzando, in concorso, il complesso dei servizi delle altre amministrazioni pubbliche, restando in ogni modo in capo all'amministrazione che si avvale dell'apporto delle altre il potere di coordinamento e la responsabilità delle funzioni di cui è titolare.

Resta comunque ferma l'esigenza di conseguire risultati razionali rispondenti ai canoni di efficienza ed economicità, evitando sovrapposizioni e polverizzazioni di compiti, e garantendo il funzionamento di un sistema di verifica permanente sull'esercizio delle funzioni delegate.

Problema del tutto diverso sorge invece quando la pubblica amministrazione si avvale in via permanente ed esclusiva di soggetti privati per l'assolvimento dei propri compiti, così come si sta verificando da molti anni per l'AIMA.

Dalla disciplina contenuta nella citata legge n.610 del 1982 si deduce che l'AIMA si configura come struttura operativa con autonomia funzionale,

organizzativa, finanziaria e contabile, con possibilità di derogare, per alcuni aspetti, alla normativa concernente il patrimonio e la contabilità generale dello Stato.

Di norma, l'autonomia organizzativa ed operativa è strumentale alla più efficiente ed efficace funzionalità di una pubblica amministrazione in relazione alle attività che la stessa è tenuta a svolgere, attività non riconducibili, per il loro contenuto, all'ordinarietà operativa.

La derogabilità alla disciplina concernente l'amministrazione del patrimonio e la contabilità di Stato è connessa soprattutto alla straordinarietà di quell'attività ed all'urgenza dei correlativi interventi.

Anche in assenza di espressa previsione normativa, i pubblici poteri possono ricorrere all'apporto di un soggetto privato, ad integrazione, ma non in sostituzione, delle proprie strutture operative. Questo ricorso è sempre possibile nei casi in cui, come avviene per l'AIMA, per oggettiva e comprovata carenza organizzativa, essi si trovano nella impossibilità di rendere i servizi che debbono inderogabilmente essere resi alla collettività.

La singolarità che la Corte non può non rilevare ulteriormente, così come ha fatto nelle precedenti relazioni, è che l'AIMA, pubblica amministrazione, anche dopo la riforma del 1982, per poter svolgere le sue ordinarie funzioni istituzionali, si è dovuta avvalere in via continuativa, esclusiva e permanente dell'apporto di soggetti privati, dando luogo, di fatto, ad un modello organizzatorio "sui generis", composto da due distinte strutture: una pubblicistica, che fa capo all'azienda, la quale è organizzata ed opera secondo i canoni del diritto amministrativo, e l'altra privatistica, che è formata da una pluralità di soggetti privati i quali, pur godendo dell'ampia autonomia riconosciuta dal codice civile, esercitano, attraverso lo strumento giuridico dell'atto di convenzione, poteri normalmente riservati alle autorità pubbliche.

Tale modello ha reso possibile al nostro Paese, nel corso di quest'ultimo decennio, l'attuazione delle normative comunitarie in materia di aiuti al settore

agricolo, garantendo ai singoli operatori, nonostante l'elevato grado di polverizzazione delle aziende agricole, la possibilità di utilizzare al massimo le risorse finanziarie a ciò destinate dalla U.E.. Non può tuttavia non destare profonda perplessità la circostanza che il sistema, costruito nel tempo attraverso successivi aggiustamenti ed approssimazioni, si regga, come sarà meglio chiarito più avanti, su precari accordi stipulati di volta in volta dall'AIMA con soggetti privati, ai quali, grazie all'alta professionalità acquisita sul campo ed alla disponibilità di adeguate strutture tecniche, è divenuto obiettivamente difficile rinunciare -quanto meno nel breve periodo- senza causare ingenti danni agli operatori del settore.

Il modello che si è venuto a creare nel corso degli anni ha assunto la forma di raggiera, dove l'AIMA occupa il centro ed è circondata da soggetti di diritto privato che svolgono per suo conto, dietro remunerazione, attività di accertamento dei presupposti previsti dai regolamenti comunitari e dalle norme nazionali per il sorgere del diritto all'aiuto nonché compiti di verifica anche in contraddittorio con gli interessati oltre ad attività di rilevamento, come mezzo di controllo, della consistenza fisica delle aziende agricole ed infine attività di informatizzazione finalizzata alla quantificazione ed alla liquidazione del relativo importo.

Rappresentano pertanto il braccio tecnico ed operativo della struttura pubblica.

A seconda della tipologia degli aiuti e della specificità dei compiti da svolgere, i soggetti privati che operano per conto dell'AIMA in via permanente sono anzitutto le Associazioni di categoria, le Unioni delle Associazioni, le Organizzazioni Professionali, le cooperative dei produttori, nonché i consorzi di società per azioni o singole società, specializzate nel campo dell'informatica ed in quello dei controlli in agricoltura.

Lo strumento giuridico utilizzato dall'AIMA per disciplinare i rapporti con i suindicati soggetti privati è un accordo di massima, denominato convenzione-

quadro o di programma, valido di norma per alcuni anni, seguito da particolari contratti, denominati atti esecutivi, in quanto destinati all'esecuzione di specifiche attività rientranti nella convenzione-quadro. Tali contratti indicano le prestazioni che il concessionario è tenuto ad eseguire e l'entità dei corrispettivi che si accolla l'AIMA. Di norma la durata di questi accordi è limitata a periodi inferiori ad un anno in quanto legati a singole campagne di produzione.

I rapporti con gli operatori agricoli sono di regola tenuti dalle singole associazioni di categoria, le quali comunicano con l'AIMA attraverso le loro rispettive Unioni e dalle singole società, ancorchè consorziate fra loro.

Sia le Unioni delle associazioni che i Consorzi delle società per azioni hanno il compito di condurre formalmente i rapporti con l'AIMA, mentre le associazioni di categoria ed alcune società di servizi, anche se consorziate, fungono da interfaccia con i produttori agricoli; ciò crea non pochi problemi di impatto, in quanto gli agricoltori si trovano a discutere questioni attinenti ai loro diritti con dipendenti di società e di associazioni private, anziché con rappresentanti delle Autorità pubbliche²², titolari del potere di controllo e competenti quindi a dirimere le questioni stesse. Non va inoltre sottovalutato il rischio di lesione dell'immagine dell'Amministrazione derivante da eventuali comportamenti scorretti tenuti da tale personale, spesso in violazione di norme penali.

Nel caso in cui alle associazioni di categoria vengano conferiti, come spesso accade, compiti di accertamento dei presupposti del diritto agli aiuti, compresa la individuazione dei dati necessari per determinarne l'importo, si può facilmente adombrare il sospetto di possibili violazioni del fondamentale principio della imparzialità dell'azione amministrativa, essendo naturale che ciascuna associazione, anche senza violare specifiche disposizioni di legge, sia portata ad agevolare i propri iscritti ed a praticare per tale via attività di proselitismo.

²² Anche il Servizio informazioni presso l'Aima è composto da dipendenti delle società private consorziate.