

Determinazione n. 50/97**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 28 novembre 1997;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 2 giugno 1978, con il quale la Cassa per la formazione della proprietà contadina è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1994 e 1995, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'ente medesimo e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Giorgio Capone e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1994 e 1995;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata che, alla presente, si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme ai conti consuntivi per gli esercizi 1994 e 1995 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione della Cassa per la formazione della proprietà contadina - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Giorgio Capone

IL PRESIDENTE
f.to Italo Ricci

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO SULLE RISULTANZE DELLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA PER LA FORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ CONTADINA, PER GLI ESERCIZI 1994 E 1995

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Finalità istituzionali e procedure d'intervento. - 3. Organi. - 4. Personale. - 5. L'attività istituzionale. - 6. Gestione istituzionale. - 6a. Gestione di competenza. - 6b. Gestione di cassa. - 7. Rendiconto patrimoniale. - 8. Conto economico. - 9. Situazione amministrativa. - 10. Gestione separata dei finanziamenti agli enti di sviluppo. - 11. Conto consolidato. - 12. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La presente relazione, riferisce ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e della legge 14 gennaio 1994 n.20, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa per la formazione della proprietà contadina nel periodo 1994-1995¹.

L'Ente predetto è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art.12 della citata legge n. 259 del 1958, con decreto del Presidente della Repubblica in data 2 giugno 1978.

La Cassa risulta inserita nella terza categoria della tabella annessa alla legge n.70 del 20 marzo 1975, essendo stata dichiarata, con decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n.13, ente necessario ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del Paese.

¹ Le precedenti Relazioni della Corte al Parlamento sono state pubblicate negli Atti Parlamentari, VIII legislatura, Senato della Repubblica, Doc. XV. n.68 (esercizi 1977-79), Doc. XV n.68 (esercizio 1981) e Senato della Repubblica XI legislatura, Doc.XV n:76 (esercizi1982-1989) , Doc. in corso di stampa (esercizi 1989-93).

2. Finalità istituzionali e procedure d'intervento.

Come s'è esposto nelle precedenti relazioni, finalità precipua della Cassa per la formazione della proprietà contadina è quella di favorire, attraverso lo strumento della compravendita, la formazione e l'ampliamento delle unità produttive nel settore dell'agricoltura, con particolare riguardo al mezzogiorno ed alle zone svantaggiate del Nord Italia. L'Ente si è posto altresì come organo propositivo di una migliorativa politica di ricomposizione fondiaria promuovendo viepiù interventi nelle attività connesse a quelle agricole (agriturismo, acquacoltura..) con l'intento di aumentare il reddito delle aziende coltivatrici; singole ed associate, nonché di favorire un buon livello di vita nelle campagne.

Per finanziare le iniziative soccorrono i fondi messi a disposizione dell'Amministrazione vigilante (Ministero dell'agricoltura e foreste prima, Ministero delle risorse agricole e poi Ministero politiche agricole) e le procedure per realizzare soprattutto il compito primario (riordino e ricomposizione fondiaria) sono così sintetizzabili.

Per lo svolgimento delle proprie attività la Cassa ²:

a) acquista, previo parere del competente organo regionale, o acquisisce gratuitamente ai sensi dell'art. 1 della legge 20.2.1956, n. 144, terreni idonei alla formazione o all'arrotondamento di proprietà coltivatrici, procede alla eventuale lottizzazione, effettuata direttamente o promuove la necessaria trasformazione fondiaria di essi e li rivende a coltivatori singoli o associati ed a cooperative agricole, regolarmente costituite, sia che si propongano la conduzione collettiva del fondo, oggetto del contratto, sia che si propongano la divisione fra soci, ai sensi del D.L. 24.2.1948, n.114 e sue successive modifiche ed integrazioni;

b) agevola, ai sensi dell'art.30 della legge 26.5.1965, n.590, attività intese a realizzare il miglioramento delle aziende costituite con il proprio intervento mediante:

1) prestazione di garanzie fidejussorie su finanziamenti agevolati per la realizzazione di opere di miglioramento fondiario ed agrario;

² La normativa primaria è contenuta nel D.L.vo 24.2.1948 n.114 "provvidenza a favore della piccola proprietà contadina".

2) concessione di contributi o di finanziamenti agevolati sulla spesa sostenuta da propri assegnatari per la realizzazione di quelle opere di miglioramento fondiario volte al consolidamento e allo sviluppo delle strutture aziendali;

3) assistenza tecnica, economica e finanziaria a favore degli assegnatari, singoli o associati, intesa a rafforzare e sviluppare la capacità professionale ed imprenditoriale dei coltivatori destinatari dei terreni acquistati;

c) acquisisce, in proprietà o in affitto, terreni che vengono offerti ai sensi della legge 9 maggio 1975, n.153, per la riforma delle strutture agricole, e li destina secondo gli scopi previsti dalla stessa legge;

d) determina annualmente, ai sensi del Titolo II della legge 26 maggio 1965, n.590, l'importo dei finanziamenti da concedere agli enti regionali di sviluppo agricolo, per l'attuazione dei programmi formulati dagli enti medesimi, corredati del prescritto parere dei competenti organi regionali. Gli enti di sviluppo ai sensi dell'art.12 praticano ai contadini che risulteranno cessionari dei terreni condizioni uguali a quelle della Cassa.

La Cassa, dopo un preliminare esame delle iniziative proposte, volto ad accertare l'esistenza degli indispensabili requisiti per un proprio intervento, dispone l'effettuazione di un sopralluogo tecnico per valutare l'idoneità ed il prezzo dei terreni, la sopportabilità del relativo onere per i coltivatori interessati, la qualificazione professionale dei medesimi e la loro capacità imprenditoriale.

Il sopralluogo viene effettuato da apposita commissione - costituita da funzionari della Cassa e da funzionari nominati dai competenti organi regionali - che a conclusione dell'accertamento, redige il proprio parere tecnico-economico che viene poi sottoposto al Consiglio di Amministrazione della Cassa, cui compete ogni determinazione sull'esito dell'iniziativa e sul prezzo di acquisto dei terreni.

La deliberazione adottata dal Consiglio di Amministrazione viene comunicata alla ditta proprietaria e, dopo la relativa accettazione e la presentazione della necessaria documentazione, la Cassa procede all'acquisto dei terreni, «a cancello aperto» (senza scorte), provvedendo contestualmente al pagamento del prezzo.

Contemporaneamente al contratto di acquisto, viene effettuata la rivendita dei terreni, con riserva di proprietà a favore della Cassa, ai coltivatori richiedenti o alle cooperative, che restituiscono il costo sostenuto dalla Cassa stessa, in trenta rate annuali, costanti, posticipate, comprensive di interessi e

ammortamento, corrispondenti a circa il 6% del prezzo di rivendita e con vincolo di indivisibilità trentennale.

I beneficiari degli interventi della Cassa fruiscono inoltre della esenzione dalla tassa di bollo, nonché dell'aliquota fissa per le imposte di registro e diritti ipotecari e della riduzione alla metà degli onorari notarili di stipula.

Inoltre, come già rilevato nelle precedenti relazioni la Cassa agevola attività intese a realizzare il miglioramento delle aziende costituite con il proprio intervento mediante prestazioni di garanzie fideiussorie nelle operazioni di credito agricolo agevolato, procede a concessioni di finanziamenti agevolati per attuazione di interventi di miglioramento agrario nonché di assistenza tecnica e finanziaria per iniziative nel settore³.

Si tratta evidentemente di meccanismi procedurali piuttosto complessi che hanno portato al formarsi di arretrato, tant'è che con decreto del 3 novembre 1994, il Ministro delle risorse agricole del Governo dell'epoca prendendo spunto da segnalate disfunzioni nella gestione della Cassa consistente nel mancato rispetto dei criteri di merito nella selezione delle pratiche di finanziamento ed un ritardo nella erogazione dei fondi nominò una commissione d'indagine. Seppure l'anzidetta Commissione in sostanza non ha mai operato per la caduta del Governo di cui il Ministro proponente era parte, è da dire che nel biennio 1994-1995 l'intero ruolo della Cassa è stato messo in discussione. E ciò soprattutto all'indomani dell'introduzione nell'ordinamento giuridico della legge n. 491 del 4 dicembre 1993 varata a seguito del noto referendum che ha soppresso il Ministero dell'Agricoltura e foreste imponendo a tutto il settore un obbligo di rivisitazione che non ha escluso nemmeno gli enti vigilati.

All'art. 6 lettera c) della novella di cui alla legge 491 si dà impegno al Governo di riordinare e sopprimere, attraverso lo strumento regolamentare, gli enti vigilati e ciò d'intesa con l'istituto Comitato di servizi per la trasformazione industriale dei prodotti agricoli e forestali.

Seppure non è stata mai adombrata in sede politica la soppressione della Cassa per gli indubbi risultati conseguiti nei suoi circa 50 anni di attività è da rilevare che sono state avanzate varie proposte per una radicale trasformazione della Cassa al fine di rendere la sua attività più consona agli obiettivi generali dello Stato in tema di ricomposizione fondiaria.

³ La materia è disciplinata dall'art. 30 della legge 26 maggio 1965, n. 590.

Il nuovo regolamento infatti approvato, per ora, solo dalla Conferenza Stato - Regioni rispecchia una nuova tendenza che superando l'ottica che ha portato all'istituzione della Cassa (creare una miriade di piccoli coltivatori diretti) si è posta come obiettivo quello di istituire imprese competitive sia sul piano interno che quello internazionale. Nel disegno di riforma i finanziamenti per le iniziative di riordino vengono con maggiore determinazione correlati ad obiettivi produttivi. E per favorire un più intenso rapporto fra Istituto che finanzia le iniziative e le imprese, si è proposta la regionalizzazione degli interventi attraverso il decentramento dei centri decisionali. E ciò anche ai fini di una verifica degli esiti dei finanziamenti concessi e dei conseguenti effetti sulle strutture agricole nonché la loro produttività.

Nel periodo 1994-1995 contraddistinto in massima parte dalla gestione commissariale, si sono rese evidenti alcune carenze di intervento della Cassa a fronte di eventi di straordinario interesse per l'agricoltura, quali l'istituzione del regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura (v. da ultimo D.L. 7 novembre 1994, n. 621 conv. in L. 17 dicembre 1994 n. 737), la scadenza dei contratti agrari (l'ultima proroga della legge 203/82 scade nel 1997) e la disponibilità da parte degli enti pubblici di vendere beni demaniali e patrimoniali.

3. Organi.

Come si è evidenziato nelle precedenti relazioni, la Cassa in base alle leggi vigenti è dotata dei seguenti organi:

- 1) il Presidente
- 2) il Consiglio di amministrazione
- 3) il Comitato esecutivo
- 4) il Collegio dei revisori.

All'art. 5 lo statuto prevede anche la presenza di un Vice-Presidente, il quale assume le funzioni di Presidente in caso di assenza e impedimento del medesimo.

Sia il Presidente che il Vice-Presidente sono nominati con decreto del Ministro delle risorse agricole, durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

Ad entrambi spettano le indennità di carica stabilite con le modalità di cui all'art. 11 della legge 24 gennaio 1978 n. 14.

Con decreto dell'allora Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste del 10 aprile 1985 l'indennità di carica per il Presidente è stata determinata nella misura corrispondente al trattamento economico del direttore generale, riferito allo stipendio iniziale annuo maggiorato del 20%, oltre la tredicesima mensilità e l'indennità integrativa speciale, con lo stesso decreto l'indennità di carica per il vice presidente è stata determinata nella misura pari al 50% di quella spettante al presidente.

Il consiglio di amministrazione, nominato anch'esso con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, è composto, oltre che dal presidente e dal vice presidente, da due rappresentanti del Ministero suddetto, da due rappresentanti del Ministero del tesoro, da un rappresentante delle regioni designati ai sensi dell'art.71 del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977, da sei membri in rappresentanza degli operatori singoli e associati (due dei quali delle cooperative agricole) designati dalle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, tramite il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da un rappresentante eletto dal personale⁴.

⁴ Il rappresentante del personale non fa più parte del Consiglio di amministrazione (e quindi del Comitato esecutivo), ai sensi dell'art. 48 del D.Leg.vo 3.2.1993 n. 29, nel testo di cui all'art.16 del D.Leg.vo 18.11.1993 n.470.

I membri del consiglio di amministrazione durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta; agli stessi compete una indennità di carica stabilita con le modalità previste dall'art.32 della legge 20 marzo 1975, n.70.

Tale indennità, determinata in lire 80.000 mensili lorde con decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981, è stata, successivamente, aumentata nella misura del 50% (D.P.R. 9 maggio 1985) e, quindi, nella misura di un ulteriore 30% con decreto del Presidente della Repubblica del 20 giugno 1989.

Il gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni degli organi collegiali, determinato in lire 30.000 lorde (D.P.R. 17.3.1981) è stato portato a lire 45.000 lorde (aumentato del 50% disposto con D.P.R. 9 maggio 1985) e, successivamente, a lire 70.000 lorde con decreto del presidente della Repubblica 20 giugno 1989.

Il comitato esecutivo, nominato con decreto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste su proposta del consiglio di amministrazione, è composto, oltre che dal presidente e dal vice presidente da un consigliere in rappresentanza del Ministero suddetto, da un consigliere in rappresentanza del Ministero del tesoro, da un consigliere in rappresentanza delle regioni, da due consiglieri in rappresentanza degli operatori agricoli, dal rappresentante del personale dell'Ente.

Esso, oltre che a deliberare nelle materie specificamente attribuite alla sua competenza dallo statuto e su ogni altra materia delegatagli dal consiglio di amministrazione, vigila sull'esecuzione delle delibere, sull'attuazione delle direttive fissate dallo stesso consiglio di amministrazione e sulla realizzazione dei programmi di attività.

Partecipa alle sedute dei predetti organi, con voto consultivo, il direttore generale.

Il collegio dei revisori, nominato con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, è composto da un magistrato della Corte dei conti con funzioni di presidente, da due rappresentanti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e due del Ministero del tesoro. Non sono previsti membri supplenti.

Essi durano in carica quattro anni e possono essere confermati; agli stessi è attribuita una indennità di carica nella misura deliberata dal consiglio di amministrazione ed approvata dagli organi di vigilanza.

Tale indennità, fissata in lire 2.400.000 annue lorde, per il presidente, e lire 1.800.000 annue lorde per i revisori con decreto del Ministero dell'agricol-

tura e delle foreste del 18 novembre 1980, è stata aumentata nella misura del 50% con delibera consiliare 24 gennaio 1985 (approvata dall'organo di vigilanza con nota 20 marzo 1985, n.120495) e, quindi, nella ulteriore misura del 30% con deliberazione del consiglio di amministrazione 21 novembre 1989, approvata dall'organo predetto con nota 13 dicembre 1989, n.130635.

Il gettone di presenza per la partecipazione alle sedute degli organi collegiali è loro attribuito nella stessa misura di quella assegnata ai componenti del consiglio di amministrazione (L. 70.000 lorde).

Nella medesima suddetta misura il gettone di presenza è attribuito al magistrato della Corte dei conti, che assiste alle sedute degli organi collegiali dell'Ente in qualità di delegato al controllo dell'Ente medesimo, ai sensi dell'art. 12 della legge 259 del 1958.

Premesso che lo Statuto prevede per tutte le cariche una durata quadriennale (art. 5 per il Presidente ed il Vice Presidente; art. 6 per il Consiglio d'Amministrazione; art. 10 per il Collegio dei Revisori), si osserva che il Presidente è stato confermato con decreto del 17.5.91, il Vice Presidente con decreto 23.3.91, il Consiglio di Amministrazione ricostituito con decreto del 19.2.1991 ed il Comitato esecutivo eletto nel suo ambito con decreto 19.7.1991. Tutti questi Organi erano ancora in carica a fine 1993 e sono scaduti nel corso del 1995. Il Collegio dei revisori, già nominato con decreto 2.8.1989, è stato rinnovato con decreto 27.8.1993, pochi giorni dopo la scadenza.

Per esigenze di correttezza nella trattazione delle pratiche di acquisto e rivendita dei terreni e per un primo, approfondito esame tecnico-amministrativo delle medesime, nonché per la formulazione di pareri di massima sulle operazioni di compravendita di terreni e di finanziamenti agevolati era stata ricostituita quale organo consultivo interno, una apposita commissione composta da tre componenti del consiglio di amministrazione, denominata Commissione Tecnico-consulativa.

Già con decreto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste del 20 maggio 1988, era stato riconosciuto, previo parere favorevole del Ministero del tesoro (nota 111352 del 2 marzo 1988) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (nota UCI: 9198/XXII.30 del 24 marzo 1988), un gettone di presenza di L.45.000 lorde per ogni giornata di riunione: successivamente è stato aumentato a L.60.000 su proposta deliberata dal Consiglio di Amministrazione il 29.5.1990.