

Determinazione n. 90/2011

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 25 novembre 2011;

visto il regio-decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (testo unico delle leggi sulla Corte dei conti);

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 2001, n. 200, articolo 7, comma 2, con il quale l'*Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)* è stato assoggettato al controllo della Corte dei conti nelle forme previste dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958;

visto il bilancio dell'esercizio finanziario 2010 nonché le annesse relazioni del Direttore generale e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Guido Carlino, e sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente sull'esercizio finanziario 2010;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2010 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'*Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)*.

L'ESTENSORE

f.to Guido Carlino

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO DI SERVIZI PER IL MERCATO AGRICOLO ALIMENTARE – ISMEA, PER L'ESERCIZIO 2010

SOMMARIO

Premessa. – CAPITOLO 1 - Il quadro normativo e programmatico di riferimento. - 1.1 – La legge istitutiva dell'Ente ed il processo evolutivo nell'ordinamento positivo. - 1.2 – Le novità legislative del 2010. - 1.3 – Lo Statuto ed i regolamenti dell'Ente. - 1.4 – Atti comunitari riguardanti l'Ente. - 1.5 La programmazione. – CAPITOLO 2 - Gli Organi. - 2.1 – Norme di costituzione e funzionamento. - 2.2 – Il Presidente. - 2.3 – Il Consiglio di amministrazione. - 2.4 – Il Collegio sindacale. - 2.5 – I compensi degli organi. – CAPITOLO 3 - La struttura amministrativa e le risorse umane. - 3.1 – La struttura aziendale. - 3.2 – Le società unipersonali dell'ISMEA. - 3.3 – Le risorse umane. - 3.4 – Contratti collettivi ed altri accordi di lavoro. - 3.5 – L'organico. - 3.6 – Il costo del personale. - 3.7 – La produttività del personale. - 3.8 – La formazione del personale. - 3.9 – Gli incarichi di studio e consulenza. - 3.10 – Il processo di informatizzazione. - 3.11 – Il controllo di gestione e l'*internal auditing*. 3.12 - L'organismo di vigilanza. – CAPITOLO 4 - L'attività istituzionale. - 4.1 – Servizi informativi e di mercato, analisi economiche e finanziarie di mercato e assistenza tecnica programmi comunitari. - 4.2 – Servizi di riordino fondiario per la riqualificazione delle strutture produttive agricole. - 4.3 – L'attività di riassicurazione. - 4.4 – Servizi di supporto finanziario alle imprese. - 4.5 – Altre attività. - 4.6 – Il contenzioso. – CAPITOLO 5 - I risultati contabili della gestione. - 5.1 – Premessa. - 5.2 – Il bilancio di previsione. - 5.3 – Il bilancio preconsuntivo. - 5.4 – Il bilancio d'esercizio. - 5.5 – La gestione patrimoniale. - 5.6 – Il conto economico. - 5.7 – La gestione finanziaria. – CAPITOLO 6. - Il fondo di riassicurazione. – CAPITOLO 7 - Gli altri fondi. – CAPITOLO 8 - La gestione tramite società dedicate. - 8.1 – Società gestione fondi agroalimentari srl. - 8.1.1 - *Generalità*. 8.1.2 *L'attività*. 8.1.3. *Il bilancio d'esercizio: gestione economica e patrimoniale*. - 8.2. - ISMEA - Investimenti per lo sviluppo srl. – CAPITOLO 9. - Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce, ai sensi dell'art. 12 della L. 259/1958, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell' *"Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare"* (ISMEA) per l'esercizio finanziario 2010 e sugli eventi più significativi verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio finanziario e sino a data corrente.

La relazione espone, seppure in sintesi, le risultanze dei bilanci allegati al bilancio ISMEA (Fondo di riassicurazione e convenzioni stipulate con le Regioni Sardegna e Calabria in materia di riordino fondiario); sono, altresì, forniti taluni essenziali elementi di valutazione sulle società unipersonali di scopo interamente partecipate e controllate dall'ISMEA (*"Società gestione fondi per l'agroalimentare – SGFA Srl"* e *"ISMEA – Investimenti per lo sviluppo Srl"*), le cui attività sono formalmente intestate all'Ente medesimo.

La gestione dell'Ente, assoggettato al controllo della Corte dei conti per effetto dell'art. 7 del DPR 31 marzo 2001, n. 200 e con le modalità dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, ha formato oggetto di relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 2009 (determinazione Sezione controllo Enti n. 102 del 30 novembre/7 dicembre 2010, in atti parlamentari XVI legislatura, documento 15, volume 256).

Il presente documento costituisce la decima relazione della Corte dei conti sull'ISMEA, dalla data di riordino dell'Ente, disposto dall'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 (riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali).

Capitolo 1 - IL QUADRO NORMATIVO E PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO

1.1. La legge istitutiva dell'Ente ed il processo evolutivo nell'ordinamento positivo

L' ISMEA è un ente pubblico economico le cui competenze fondamentali sono previste dall'art. 6, comma 5, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 (riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali); la struttura organizzativa è, invece, disciplinata dal DPR 31 marzo 2001, n. 200 (Regolamento recante riordino dell'ISMEA e revisione del relativo statuto).

Nei precedenti referti, cui si rinvia, si è proceduto analiticamente alla disamina delle predette disposizioni e delle vicende normative che, attraverso l'accorpamento della Cassa per la formazione della proprietà contadina con l'Istituto per studi, ricerche e informazioni sul mercato agricolo, hanno condotto all'attuale assetto organizzativo.

Sono state parimenti esaminate le norme successivamente adottate che hanno contribuito ad implementare le competenze dell'Ente, divenuto oggi un essenziale punto di riferimento a supporto del sistema agroalimentare.

Le funzioni intestate all'ISMEA, ai sensi della disposizioni vigenti, riguardano, sinteticamente, i seguenti servizi:

a) Servizi informativi e di analisi

L'ISMEA, secondo le previsioni del D.Lgs. 419/1999 e dello Statuto, cura la rilevazione, l'elaborazione e la diffusione di dati ed informazioni riguardanti i mercati agricoli, forestali, ittici e alimentari, per l'attuazione delle politiche e dei programmi comunitari, nazionali e regionali in materia agricola ed alimentare ed al fine di accrescere la produttività ed efficienza delle aziende agricole.

L'attività di analisi ed informazione viene prevalentemente ed istituzionalmente svolta a supporto delle pubbliche amministrazioni nazionali e regionali nonché di istituzioni private.

L'Ente, in particolare, realizza specifici programmi di attività a supporto di amministrazioni centrali e territoriali, anche con riferimento all'attività di assistenza tecnica per la gestione di programmi comunitari relativi al Fondo europeo agricolo dello

sviluppo rurale (FEARS) ed al Fondo europeo per la pesca (FEP). Contribuisce, inoltre, al funzionamento dell'Osservatorio sulle politiche strutturali in agricoltura, attraverso programmi di assistenza tecnica al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Infine, nell'ambito delle politiche di cooperazione dell'U.E., Ismea è accreditato presso la Commissione europea per la realizzazione dei gemellaggi amministrativi (programmi Twinning).

b) Riordino fondiario e sviluppo dell'impresa agricola

La vigente normativa (art. 39 della legge 9 maggio 1975, n. 153 e articolo 4, commi 3, 4 e 5 della legge 15 dicembre 1998, n. 441) intesta all'ISMEA la funzione di organismo fondiario nazionale con l'obiettivo di favorire il processo di modernizzazione delle imprese agricole e di promozione ed attuazione degli interventi a favore dell'imprenditoria giovanile agricola, attraverso l'acquisto e la rivendita di terreni con patto di riservato dominio.

Nella materia è previsto anche un intervento di supporto dello Stato (legge 27 dicembre 2006, n. 296 art.1, comma 1081) che, attraverso la Cassa depositi e prestiti, concede all'Istituto mutui ventennali per gli incentivi relativi allo sviluppo della proprietà coltivatrice.

c) Garanzie creditizie

Il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 attribuisce all'ISMEA il compito di costituire garanzie creditizie e finanziarie a favore delle imprese agricole, al fine di ridurre i rischi inerenti alle attività produttive di mercato e di agevolare il ricambio generazionale e contribuire alla trasparenza e alla mobilità del mercato fondiario rurale.

L'articolo 17 del decreto legislativo n. 102/2004 ha disposto che la Sezione speciale del Fondo Interbancario di Garanzia (FIG), istituita dall'articolo 21 della legge del 9 maggio 1975, n. 153, sia incorporata nell'ISMEA.

Ai sensi della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (articolo 1, comma 512), l'ISMEA ha, infine, assunto le funzioni precedentemente assegnate al Fondo interbancario di garanzia (FIG) per le iniziative di sostegno finanziario previste dall'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454, e successive modificazioni e, a seguito della soppressione del FIG (decreto

legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80, art. 10, comma 7), ha acquisito le relative dotazioni finanziarie.

Per effetto di tali disposizioni, l'Ente concede fideiussioni, a fronte di finanziamenti bancari a medio e lungo termine, garanzia diretta a banche ed intermediari finanziari, controgaranzie e cogaranzie in collaborazione con Confidi.

L'Ente gestisce i suddetti interventi attraverso una propria società di capitali dedicata (SGFA Srl) sull'attività della quale deve trasmettere annualmente una relazione al Parlamento (decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 101 e successive modifiche).

L'altra società, "ISMEA – Investimenti per lo sviluppo Srl" gestisce il "Fondo di investimento nel capitale di rischio", relativo ad interventi creditizi di cui all'art. 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003).

d) Riassicurazione

L'art. 127, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, assegnando ad ISMEA le funzioni di riassicuratore pubblico, ha istituito un Fondo per la riassicurazione dei rischi in materia agraria. Il Fondo provvede alla compensazione dei rischi agricoli coperti da polizze assicurative attraverso contributi pubblici sul pagamento dei premi.

1.2. *Le novità legislative del 2010*

Nel corso del 2010, è stato approvato il seguente provvedimento normativo che ha interessato l'ISMEA:

- Legge 13 dicembre 2010 n. 78 (art. 1, comma 41): ha reso permanenti le agevolazioni introdotte dal decreto legge 30 dicembre 2009 n. 194, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010 n. 25, la cui applicazione era limitata sino al 31 dicembre 2010; la suddetta disposizione prevede che le operazioni fondiarie, effettuate attraverso l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), siano soggette alle imposte di registro ed ipotecaria nella misura fissa ed all'imposta catastale nella misura dell'1 per cento, e che gli onorari dei notai, per gli atti suindicati, siano ridotti alla metà.

1.3. *Lo statuto ed i regolamenti dell'Ente*

Nel corso del 2010 non sono intervenute modifiche statutarie; sono state apportate, invece, modifiche ai vigenti regolamenti, previsti dall'art.5, comma 9, del DPR 31 marzo 2001, n. 200 (Regolamento recante riordino dell'ISMEA e revisione del relativo statuto).

Con deliberazione n. 13 in data 25 febbraio 2010, il Consiglio di Amministrazione ha, infatti, approvato il nuovo regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ISMEA, in sostituzione del vecchio testo, adottato con delibera n. 36/2004.

Il nuovo testo si conforma alle mutate realtà organizzative intervenute nel tempo, prevedendo anche la nuova figura del vice direttore generale.

1.4. *Atti comunitari riguardanti l'Ente*

L'attività dell'ISMEA è particolarmente interessata anche da atti di provenienza comunitaria; in particolare si segnalano, per l'anno 2010, gli interventi di seguito indicati.

a) Interventi a favore di giovani imprenditori agricoli

A partire dal 1° gennaio 2010, è entrato in vigore il regime di aiuto denominato "Agevolazioni per l'insediamento di giovani in agricoltura", notificato, in regime di esenzione, ai sensi del Reg. (CE) 880/2008, e registrato dalla Commissione europea con il numero XA 259/2009.

Il regime prevede l'erogazione di un premio in conto interessi nell'ambito di un'operazione di leasing immobiliare che si concretizza attraverso l'acquisto di efficienti strutture fondiari agricole e la successiva rivendita, con patto di riservato dominio, in favore di giovani che si insediano per la prima volta in agricoltura.

b) Agevolazione a favore di piccole e medie imprese agricole

Con decisione C(2010)7917 dell'11 novembre 2010, la Commissione europea ha definitivamente approvato il nuovo regime di aiuto n.136/2010 relativo al capitale di rischio in favore delle piccole e medie imprese nei settori dell'agricoltura, della pesca e della produzione alimentare, gestito da ISMEA attraverso la società ISMEA – investimenti per lo sviluppo Srl.

Il regime di aiuto è in concreto disciplinato dal decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in data 11 marzo 2001, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, su cui ha espresso parere positivo il Consiglio di Stato nell'adunanza del 13 gennaio 2011.

c) Garanzie

In data 17 settembre 2010, è stato notificato alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, il regime di aiuto denominato "Metodo ISMEA per il calcolo dell'elemento di aiuto delle garanzie" concesse a valere sul Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura istituito dall'articolo 1, comma 1068, legge 27 dicembre 2006, n.296.

Con decisione C(2011) 1948 del 30 marzo 2011, la Commissione ha autorizzato l'utilizzo del metodo notificato per stabilire l'elemento di aiuto di una garanzia di prestito accordata da Ismea.

1.5 La programmazione

Il documento di programmazione dell'Ente è costituito dal Master Plan che definisce, per un triennio, gli obiettivi strategici che i responsabili delle Aree di sviluppo saranno poi chiamati a sviluppare.

Il Master Plan di sviluppo 2008/2010, approvato con delibera n. 17 del 23 aprile 2008, evidenzia il ruolo dell' ISMEA quale garante del funzionamento del mercato agricolo e fonte di informazione per il sistema agroalimentare.

Annualmente viene presentato al Consiglio di Amministrazione un rapporto sullo stato di avanzamento del Master Plan, al fine di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici e degli obiettivi operativi definiti e le ragioni del loro eventuale scostamento; il CdA, con delibera n. 20 dell'11 marzo 2010 ha approvato la relazione sullo stato di avanzamento del Master Plan e, sulla scorta di esso, le linee guida per il triennio 2011/2013, presupposto per l'elaborazione del nuovo Master Plan.

Con delibera del CdA n. 10 del 16 marzo 2011 è stato approvato il Master Plan di sviluppo per il triennio 2011/2013 che tiene conto delle prospettive della nuova Politica agricola comunitaria.

Capitolo 2 - GLI ORGANI

2.1. Norme di costituzione e funzionamento

L'assetto organizzativo dell'ISMEA è disciplinato in esecuzione di quanto previsto dal decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 419, artt. 6, comma 5 e 13 e dal DPR 31 marzo 2001, n. 200 (regolamento recante riordino dell'ISMEA e relativo statuto).

Il regolamento, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. a della legge 23 agosto 1988 n. 400, rinvia, per quanto non previsto, alle norme del Codice civile ed a quelle riguardanti le persone giuridiche private.

Sono organi dell'Ente il Presidente, il Consiglio di amministrazione ed il Collegio sindacale.

I componenti degli organi dell'ISMEA durano in carica quattro anni e sono rinnovabili solo una volta.

2.2. Il Presidente

Il Presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, emanato su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata su proposta del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, ai sensi dell'articolo 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e dell'art. 1 (1° comma, lett.ii) della legge 12 gennaio 1999, n. 13, ha la rappresentanza legale dell'Istituto, convoca e presiede il Consiglio di amministrazione, esercita le funzioni delegategli dal Consiglio di amministrazione e provvede, in caso di urgenza, alle deliberazioni di competenza del Consiglio di amministrazione, da sottoporre a ratifica nella prima seduta successiva del Consiglio stesso.

L'attuale Presidente, già in carica dal 2006 (DPR in data 22 dicembre 2005, registrato alla Corte dei conti il 31 gennaio 2006) è stato riconfermato, per la durata di un ulteriore quadriennio, con DPR in data 22 febbraio 2010, registrato alla Corte dei conti il 17 marzo 2010.

A norma di regolamento, è previsto che, in caso di assenza o di impedimento, le funzioni di presidente siano svolte da un vice presidente, designato tra i componenti del

Consiglio di amministrazione; nella seduta del CdA dell'8 settembre 2010 è stato nominato il nuovo vice presidente.

2.3. *Il Consiglio di amministrazione*

Il Consiglio di amministrazione ha poteri di programmazione, indirizzo e relativo potere strategico; è composto, oltre che dal Presidente, da quattro membri scelti fra esperti di amministrazione o dei settori di attività dell'Istituto, nominati dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di cui uno, a seguito delle recenti modifiche normative e statutarie, su designazione della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome (in passato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

Con DM n. 7564 del 4 agosto 2010 – a seguito delle modifiche statutarie intervenute nel 2009 in attuazione del decreto legge 3 novembre 2008, convertito, con modificazioni, con la L. 30 dicembre 2008 n. 205 (art. 4, *sexiesdecies*) - sono stati nominati i nuovi componenti del Consiglio, formalmente insediatisi in data 8 settembre 2010.

La Corte ha avuto modo di rilevare, sin dal precedente referto, la disarmonia temporale venutasi a determinare tra la data di inizio della carica del presidente (27 marzo 2010) e quella dei componenti del CdA (8 settembre 2010), non coerente con il principio di carattere generale, sostenuto dalla Corte dei conti – Sezione controllo Enti (6.11.1995 n. 61), secondo cui sarebbe auspicabile una contestuale durata dei componenti dello stesso organo.

Il Consiglio, nel corso del 2010, ha tenuto n. 12 adunanze ed ha assunto n. 70 deliberazioni, adottando i fondamentali atti di indirizzo e di programmazione, nonché i bilanci preventivo, pre - consuntivo ed il bilancio di esercizio.

2.4. *Il Collegio sindacale*

Il Collegio sindacale esplica il controllo sull'attività dell'Istituto, a norma degli articoli 2397 e seguenti del codice civile, e svolge i compiti di revisione contabile sulla base del regolamento di amministrazione e contabilità; è composto da tre membri effettivi e due supplenti, iscritti nel registro dei revisori contabili, nominati con decreto