

ATTI PARLAMENTARI

VII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV
n. 1
1975 - 1976
1977

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO

*sulla gestione finanziaria degli enti sottoposti a controllo in applicazione
della legge 21 marzo 1958, n. 259*

ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

Presentata alla Presidenza il 18 gennaio 1979

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nel volume allegato.

PAGINA BIANCA

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 1469 del 16 gennaio 1979	Pag.	5
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per gli esercizi 1975, 1976 e 1977 dell'Istituto nazionale di economia agraria	»	6

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1469

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 16 gennaio 1979;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1961, con il quale l'**Istituto nazionale di economia agraria** è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1975, 1976 e 1977, nonché le annesse relazioni del Commissario straordinario e dei Sindaci trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

viste le pronunzie sui conti del 1975 e 1976, rese il 5 dicembre 1977 dal Ministro per l'agricoltura e le foreste, cui compete la vigilanza sull'Ente;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Angelo Maconio 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 per gli esercizi 1975, 1976 e 1977;

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 dei conti consuntivi — corredati dalle 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 n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1975, 1976 e 1977 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Istituto nazionale di economia agraria l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

IL RELATORE
f.to Maconio

IL PRESIDENTE
f.to Tempesta

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI 1975, 1976 E 1977 DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI ECONOMIA AGRARIA

SOMMARIO

1. Premessa. — 2. Finalità ed ordinamento. Nomina di Commissario straordinario. — 3. Organizzazione centrale e periferica. — 4. Il personale. — 5. Regolamentazione amministrativo-contabile. — 6. La gestione finanziaria. Risultati complessivi. — 7. Le entrate correnti. — 8. Le uscite correnti. — 9. I movimenti di capitale e le partite di giro. — 10. I residui. — 11. Il conto economico e la situazione patrimoniale. — 12. Conclusioni.

1. — PREMESSA

La gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di economia agraria ha già formato oggetto di relazioni fino all'esercizio 1974 (1).

Con la presente si riferisce, ai sensi dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1975, 1976 e 1977.

In merito alle modalità del controllo — espletato a norma dell'articolo 2 della succitata legge n. 259 del 1958 — ritiene la Corte di confermare in questa sede il giudizio espresso in altre occasioni sulla maggiore funzionalità ed efficienza del diverso sistema previsto dal successivo articolo 12 della stessa legge n. 259 ed auspica che apposita normativa applichi in via generale tale sistema nei riguardi di tutti gli enti assoggettati al controllo della Corte dei conti.

2. — FINALITÀ ED ORDINAMENTO — NOMINA DI COMMISSARIO STRAORDINARIO

Le finalità e l'ordinamento dell'Istituto sono già stati esposti nelle precedenti relazioni, alle quali, pertanto, si rinvia per ogni dettaglio.

Vale, comunque, ricordare che in base alle disposizioni recate dall'articolo 3 del regio-decreto 10 maggio 1928, n. 1498, l'Istituto è chiamato ad assolvere i seguenti compiti:

a) promuovere ed eseguire indagini e studi di economia agraria e forestale, con particolare riguardo alle necessità della legislazione agraria, dell'Amministrazione rurale e delle classi agricole nei loro rapporti sindacali;

b) promuovere la graduale costituzione di uffici di contabilità agraria;

c) indirizzare e coordinare l'attività degli osservatori locali di economia agraria.

Inoltre, per effetto dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1965, n. 1708, concernente la « Istituzione di una rete di informazione contabile agricola in

(1) Vedasi relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione finanziaria degli esercizi 1973 e 1974 in *Atti parlamentari*, VII legislatura, Camera dei deputati, doc. XV, n. 1 e precedenti ivi citati, comprensivi della relazione per gli esercizi 1971 e 1972, inviata al Parlamento in data 30 agosto 1974 e tuttora in corso di stampa.

attuazione del Regolamento della CEE del 15 giugno 1965, n. 79 »; sono stati attribuiti all'INEA i compiti di organo di collegamento previsti dal predetto Regolamento comunitario, l'incarico di promuovere l'impianto e la tenuta della contabilità agraria, nonché l'incarico di assolvere ad altri particolari compiti previsti dal ripetuto regolamento e di provvedere alla organizzazione ed al funzionamento degli uffici di segreteria dei singoli Comitati regionali.

I compiti come sopra attribuiti all'INEA si sono ampliati, nel periodo in esame, in virtù della emanazione di nuovi regolamenti comunitari (n. 2910/1973 e n. 2615/1974) che hanno, fra l'altro, disposto un aumento graduale delle aziende italiane da selezionare per la rete CEE (dalle n. 3.500 aziende previste dalla precedente normativa per il 1974 a n. 12.000 nel 1978).

Giova anche segnalare che con legge 9 maggio 1975, n. 153, concernente la « attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee per la riforma della agricoltura », è stato disposto che, ai fini della individuazione delle « aziende di riferimento » previste dalla legge stessa, il Ministero dell'agricoltura e delle foreste stipulerà con l'INEA specifiche convenzioni (articolo 17).

Inoltre, l'articolo 62 della legge medesima, nel demandare all'anzidetto Ministero il compito di presentare annualmente al Parlamento « una relazione sullo stato dell'agricoltura italiana in connessione con l'applicazione della riforma promossa dalla presente legge... (illustrando) le linee generali di applicazioni della legge nonché gli elementi che ne caratterizzano l'operatività nelle singole regioni », ha previsto che il Ministero possa, all'uopo, avvalersi della collaborazione totale o parziale di enti o istituti specializzati (tra i quali deve annoverarsi anche l'INEA) regolando i relativi rapporti con apposite convenzioni.

Ricordasi, anche, che nel periodo in esame è stata emanata la legge 20 marzo 1975, n. 70, recante « disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente », a tenore della quale l'INEA è stato incluso tra gli « enti scientifici di ricerca e sperimentazione » come da tabella allegata alla legge stessa.

* * *

Come già accennato nella precedente relazione della Corte, a seguito delle dimissioni del Presidente dell'Ente e di parte dei membri del Comitato direttivo (2), il Ministro per l'agricoltura e per le foreste, con proprio decreto del 23 dicembre 1975, è addivenuto alla nomina di un Commissario straordinario per un periodo di dodici mesi e con il compito di « predisporre un nuovo schema di statuto dell'Istituto e fornire al Ministero ... tutti gli elementi necessari per una revisione normativa dello specifico settore in cui è chiamato ad operare l'Istituto stesso, nel quadro di provvedimenti che saranno adottati per il riassetto del settore della ricerca scientifica ».

Il regime commissariale è stato, di poi, prorogato al 30 giugno 1977 con decreto ministeriale del 10 dicembre 1976, al 31 marzo 1978 con decreto ministeriale del 12 gennaio 1978, al 31 dicembre 1978 con decreto ministeriale del 28 aprile 1978 e, infine, al 31 dicembre 1979 con decreto ministeriale 22 dicembre 1978.

In relazione agli adempimenti prescritti dal succitato decreto ministeriale 23 dicembre 1975, il Commissario straordinario ha provveduto a trasmettere in data 22 dicembre 1976

(2) Le dimissioni del Presidente dell'INEA furono determinate — secondo quanto risulta dalla lettera da esso inviata al Ministro per l'agricoltura e per le foreste — dalla grave situazione di crisi finanziaria dell'Ente.

al Ministero dell'agricoltura e delle foreste un progetto di ristrutturazione dell'INEA mentre non risulta assolto, a tutt'oggi, l'incombente relativo alla predisposizione di un nuovo statuto.

Nell'osservare che, in linea di principio, l'affidamento della gestione di un ente pubblico ad un Commissario straordinario si configura come misura a carattere eccezionale e strettamente limitato nel tempo, che, nel caso dell'INEA, la gestione commissariale si sta protrahendo per circa un quadriennio, la Corte ritiene di segnalare l'esigenza che da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste si addivenga, allo scadere dell'ultima proroga accordata, alla ricostituzione dei normali organi di amministrazione dell'Ente.

* * *

Nel ricordare come, ai termini dell'articolo 14 del regio-decreto 10 maggio 1928, n. 1418, quale sostituito dall'articolo 6 del regio-decreto 19 febbraio 1934, n. 322, « la revisione contabile della gestione dell'Istituto è affidata a due sindaci, nominati uno dal Ministro per l'agricoltura e per le foreste e uno dal Ministro per le finanze (ora Ministro per il tesoro) i quali restano in carica due anni e possono essere confermati » (3), si rappresenta, per il periodo in esame, che, dopo la scadenza per compiuto biennio al 30 giugno 1976 dei precedenti incarichi sindacali, il Ministro per il tesoro ha provveduto a confermare per i due bienni successivi il sindaco di propria nomina (rispettivamente con note del 21 settembre 1976 e del 28 giugno 1978) mentre il sindaco a suo tempo nominato dal Ministro per l'agricoltura e per le foreste, dopo aver operato in regime di « prorogatio » dal luglio 1976, è stato confermato nell'incarico, per un ulteriore, biennio, con decreto ministeriale 18 novembre 1978.

3. — ORGANIZZAZIONE CENTRALE E PERIFERICA

A mente dell'articolo 25 della legge n. 70/1975, il Commissario straordinario, sentite le organizzazioni sindacali di categoria, ha provveduto, con apposita delibera in data 14 dicembre 1976, a determinare l'ordinamento dei servizi dell'Ente, ma nei riguardi della delibera stessa non è intervenuta la prescritta approvazione dei Ministeri vigilanti di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri (4).

Da elementi acquisiti risulta che, al presente, l'Istituto è organizzato, presso la sede centrale, nei seguenti servizi: 1) affari generali; 2) studi periodici, statistiche agrarie e biblioteca; 3) contabilità agraria; 4) studi (tale ultimo servizio attende a studi ed indagini non riconducibili alle attività svolte dagli altri servizi precedentemente citati e ricollegabili, soprattutto, alle più recenti convenzioni stipulate dall'INEA).

Sempre presso la sede centrale sono, altresì, operanti un centro documentazione ed un ufficio di redazione della rivista di economia agraria.

Le istituzioni periferiche sono costituite da n. 11 Osservatori regionali ed interregionali di economia agraria e da n. 14 Uffici circoscrizionali di contabilità agraria.

(3) In ordine a tale disposizione si richiama, anche ai fini di una eventuale revisione normativa dell'Ente, quanto già osservato dalla Corte nelle precedenti relazioni circa il carattere anomalo della disposizione stessa, in quanto: due sindaci, a cagione del loro numero, non costituiscono quell'organo collegiale (di cui fanno parte almeno tre membri) normalmente presente negli enti pubblici a finanza derivata.

(4) Sulla delibera in questione, infatti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha formulato rilievi comunicati in data 19 marzo 1977, oltre che all'INEA, al Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed al Ministero del tesoro.

4. — IL PERSONALE

Come già accennato dianzi, l'Istituto nazionale di economia agraria è compreso fra gli Enti cui si applicano le norme della legge 20 marzo 1975, n. 70.

In attuazione di detta legge, la disciplina del rapporto di lavoro del personale dell'INEA (5) è stata fissata dal decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, con il quale si è, tra l'altro, proceduto alla equiparazione tra le qualifiche e le classi di stipendio preesistenti e quelle del nuovo ordinamento.

In applicazione dell'articolo 20 della citata legge n. 70, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 1975, l'INEA è stato compreso fra gli enti pubblici « di notevole rilievo », ai cui direttori generali è stato attribuito il secondo livello retributivo, corrispondente al trattamento economico onnicomprensivo del dirigente generale « C » delle Amministrazioni dello Stato.

Inoltre, in osservanza del disposto dell'articolo 25 della ripetuta legge di riordinamento del parastato, il Commissario straordinario dell'Ente ha deliberato, in data 4 dicembre 1976, un nuovo regolamento organico del personale, provvedendo, altresì, alla definizione della consistenza organica di ciascun ruolo e qualifica.

Su tale regolamento non è intervenuta la approvazione da parte delle Autorità di vigilanza (6).

La consistenza numerica del personale dell'Istituto alla fine del 1977 risulta costituita da n. 75 unità, a fronte di una dotazione organica (quale determinata con decreto interministeriale 29 marzo 1973) di n. 100 unità, ridotta, di poi, a n. 99 unità a seguito del collocamento a riposo anticipato di un dipendente ex combattente.

È da aggiungere che, in connessione con le convenzioni per studi, ricerche ed elaborazioni stipulate dall'INEA con il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e con Enti vari, nonché per le rilevazioni di dati contabili di aziende agrarie, l'Istituto, ai sensi degli articoli 7 e 11 della propria legge istitutiva (regio-decreto n. 1418 del 10 maggio 1928), si avvale anche di numerosi collaboratori esterni.

Il conferimento degli incarichi risulta essere stato attuato mediante delibere adottate, di volta in volta, dal Comitato direttivo (oppure, in via d'urgenza e salvo ratifica) dal Presidente dell'Ente e, per gli ultimi due esercizi, dal Commissario straordinario.

Gli incarichi conferiti nell'esercizio 1975 sono stati 74, affidati con n. 18 deliberazioni; quelli conferiti nell'esercizio 1976 sono stati 149, affidati con 51 deliberazioni; quelli conferiti nell'esercizio 1977 sono stati 218, affidati con n. 70 deliberazioni.

5. — REGOLAMENTAZIONE AMMINISTRATIVO-CONTABILE

L'attività amministrativa e contabile dell'Ente è stata, a suo tempo, disciplinata con apposito regolamento deliberato dal Comitato direttivo in data 26 maggio 1977 e, di poi, parzialmente modificato con successive delibere del Comitato medesimo.

Di recente, si è reso applicabile nei riguardi dell'INEA il « regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui all'articolo 30 della legge 20 marzo 1975, n. 70 »; approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1978.

(5) In precedenza, lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale erano disciplinati da apposito regolamento organico approvato con decreto interministeriale 24 agosto 1964 e in seguito parzialmente modificato.

(6) In ordine al regolamento in questione sono stati, infatti, formulati rilievi dal Ministero del tesoro con nota 16 marzo 1977 diretta al Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Vale accennare che tale normativa dovrà essere sottoposta ai necessari adeguamenti previsti dall'articolo 24 della legge 5 agosto 1978, n. 468, nei confronti, fra gli altri, di tutti gli enti pubblici non economici compresi nella tabella A allegata alla legge stessa nonché degli altri enti pubblici determinati con apposito provvedimento da emarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della ripetuta legge.

6. — LA GESTIONE FINANZIARIA - RISULTATI COMPLESSIVI

6/1. — Nel corso degli esercizi in esame l'INEA è stato sottoposto a verifica amministrativo-contabile a cura dell'Ispettorato generale di Finanza (Ragioneria generale dello Stato) eseguita nei giorni dal 15 dicembre 1975 al 16 febbraio 1976 e conclusasi con relazione in data 16 aprile 1976 nella quale sono state evidenziate deficienze e disfunzioni nell'attività gestoria (7).

In ordine ai rilievi formulati l'Ente ha fornito notizie e chiarimenti con relazione in data 2 aprile 1977 nella quali il Ministero del tesoro ha richiesto ulteriori interventi al Ministero dell'agricoltura e delle foreste con nota del 16 ottobre 1978.

6/2. — I rendiconti degli esercizi finanziari 1975, 1976 e 1977, accompagnati dalle relazioni dei Sindaci, sono stati deliberati dal Commissario straordinario dell'INEA, rispettivamente il 30 giugno 1976, il 28 giugno 1977 ed il 28 giugno 1978.

I primi due sono stati approvati dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste con nota del 5 dicembre 1977, mentre non risulta ancora intervenuta pronuncia sul conto consuntivo per l'esercizio 1977.

Le risultanze complessive della gestione finanziaria di competenza degli esercizi considerati possono riassumersi nei seguenti dati (8):

CONTO FINANZIARIA DI COMPETENZA

(in milioni di lire)

	1974	1975	1976	1977
ENTRATE				
— correnti	1.137,5	828,9	1.421,7	2.199,5
— in conto capitale	134,8	629,9	568,2	121,6
— partite di giro	173,5	167,0	196,3	252,9
	1.445,8	1.625,8	2.186,2	2.574,0
USCITE				
— correnti	1.105,2	923,6	1.372,5	1.891,7
— in conto capitale	132,1	630,7	565,7	127,4
— partite di giro	173,5	167,0	196,3	252,9
	1.410,8	1.721,3	2.134,5	2.272,0
Risultato di competenza . . .	+ 35,0	— 95,5	+ 51,7	+ 302,0

(7) La relazione anzidetta è stata anche trasmessa alla Procura generale della Corte che, in connessione ai rilievi nella medesima formulati, ha iniziato la istruttoria di rito.

(8) Per gli opportuni raffronti vengono riportati anche i dati concernenti l'esercizio 1974.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati sopra riportati evidenziano un progressivo incremento dimensionale della gestione finanziaria dell'Istituto.

Come più dettagliatamente specificato nei paragrafi seguenti, esso è principalmente da ricollegare:

a) per il 1975 e 1976 all'aumento dei movimenti (registrati in entrate ed in uscite in conto capitale) relativi alla accensione ed estinzione di rilevanti anticipazioni bancarie;

b) per lo stesso 1976 e per il 1977 all'aumento della parte corrente del bilancio ricollegabile alla concessione ed utilizzazione di contributi straordinari di notevole entità.

Il risultato finanziario di competenza è negativo (— 95,5 milioni di lire) nell'esercizio 1975 e positivo (rispettivamente + 51,7 e + 30,2 milioni di lire) nei due esercizi successivi.

7. — LE ENTRATE CORRENTI

Le entrate di parte corrente risultano costituite come appresso:

ENTRATE CORRENTI

(in milioni di lire)

	1974	1975	1976	1977
Trasferimenti attivi correnti:				
— contributi dello Stato	700,0	700,0	700,0	1.209,0 (a)
— altri	0,2	0,2	—	—
Contributi per prestazioni istituzionali:				
— contributo dello Stato	400,0	—	617,5	870,0
— contributi di altri enti	21,4	83,8	92,2	109,2
— altri contributi	4,9	10,0	—	2,1
Vendita di beni e prestazione di servizi	5,0	4,7	6,9	2,1
Rendite e proventi patrimoniali	5,7	4,0	3,5	4,8
Recuperi ed indennizzi	0,3	26,2	1,6	2,3
	1.137,5	829,9	1.421,7	2.199,5

(a) Importo comprensivo di contributi straordinari per lire 509 milioni.

Durante il periodo considerato è rimasto invariato l'ammontare dei contributi ordinari da parte dello Stato.

Detti contributi sono costituiti in ciascun esercizio da lire 300 milioni (articolo 1, legge 16 aprile 1973, n. 177) per lo svolgimento dell'attività prevista dalla legge istituzionale dell'INEA e da lire 400 milioni (articolo unico della legge 30 novembre 1970, n. 952) per l'espletamento dei compiti assegnati con il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1708 del 1965 recante norme per la istituzione di una rete di contabilità agricola per la Comunità economica europea.

Peraltro, nell'ultimo esercizio considerato, in relazione all'impossibilità per l'Ente di far fronte con i mezzi finanziari ordinari ai più elevati oneri per il personale derivanti dalla

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

applicazione della legge n. 70 del 1975 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 411 del 1976, sono stati concessi all'INEA due contributi straordinari — per le maggiori spese di personale riferibili, rispettivamente, al 1976 ed al 1977 — per l'importo complessivo di lire 509 milioni.

Il primo di essi è stato concesso a seguito della legge 5 maggio 1977, n. 188 — recante variazioni al bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1976 — che, all'articolo 18, ha autorizzato, fra l'altro, una spesa di lire 298 milioni da portare in aumento dello stanziamento di cui al capitolo 1255 dello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (avente per oggetto: contributo all'Istituto nazionale di economia agraria) (9), mentre il secondo è stato conferito a seguito della legge 23 maggio 1977, n. 232 — concernente variazioni al bilancio dello Stato per l'anno finanziario 1977 — con la quale (articolo 18) è stato autorizzato, fra l'altro, un maggior stanziamento dell'anzidetto capitolo di bilancio per l'importo di lire 211 milioni (10).

Per completezza di informativa si ravvisa opportuno in questa sede accennare anche che nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1978 il ripetuto capitolo numero 1255 presenta una dotazione di lire 850 milioni (con una variazione in più rispetto al bilancio 1977 di lire 150 milioni) e che nella relativa legge di approvazione 27 aprile 1978, n. 143, non risulta inserita alcuna norma autorizzativa della variazione medesima (11).

Ne discende, pertanto, che il maggior contributo come sopra assegnato all'INEA per il 1978 non trova fondamento e giustificazione in nessuna disposizione legislativa sostanziale.

Oltre ai cespiti di cui sopra, l'Ente ha fruito negli ultimi due esercizi in esame di rilevanti contribuzioni da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste a seguito di convenzioni stipulate con il Ministero stesso per lo svolgimento di studi e di ricerche varie.

In particolare, si è trattato:

a) per il 1976, di una contribuzione di lire 400 milioni per il prosieguo di uno studio sulla alimentazione e di lire 217,5 milioni riguardante il primo rateo pari al 20 per cento del corrispettivo di altri due studi commessi dallo stesso Ministero ed inerenti, uno, la ricerca degli elementi per la predisposizione della relazione annuale al Parlamento sullo stato dell'agricoltura italiana (articolo 62 della citata legge 9 maggio 1975, n. 153) e l'altro la individuazione delle « aziende di riferimento » nei differenti territori nazionali (articolo 17 stessa legge);

b) per il 1977, di una contribuzione complessiva di lire 870 milioni riguardante il secondo rateo pari all'80 per cento del corrispettivo degli studi di cui sopra.

Ulteriori contributi sono, poi, affluiti all'INEA negli esercizi in esame (lire milioni 93,8 nel 1975; 92,2 nel 1976 e 111,3 nel 1977) inerenti a convenzioni di studio e ricerca con enti pubblici ed organismi vari e concernenti la rilevazione di dati contabili di aziende agrarie.

(9) L'originario stanziamento dell'anzidetto capitolo di bilancio era di lire 700 milioni, pari all'ammontare complessivo dei contributi annui concessi con le succitate leggi n. 177 del 1973 e n. 952 del 1970.

(10) La complessiva spesa autorizzata dal succitato articolo 18 della legge 188/1977 « per fronteggiare particolari esigenze di funzionamento » di enti vari è stata di lire 3.560 milioni.

La complessiva spesa autorizzata dall'articolo 7 della legge 232/1977 « per fronteggiare particolari esigenze di funzionamento connesse con l'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411 » è stata di lire 14.912 milioni.

Vale ricordare che l'articolo 42 della legge di riforma del parastato n. 70 del 1975 aveva disposto che « ai fini della concessione degli eventuali miglioramenti retributivi derivanti dall'applicazione del trattamento economico stabilito ai sensi del precedente articolo 26, gli enti interessati assumeranno o promuoveranno adeguate misure atte a realizzare la necessaria copertura finanziaria ».

(11) Soltanto nella tabella n. 13 — annessa al disegno di legge relativo al bilancio in questione — concernente lo stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste è inserita la indicazione (in particolare, nella nota preliminare e nella nota (b) al capitolo) secondo cui la variazione è dovuta alle esigenze connesse all'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 411 del 1976.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I dati sopra riportati consentono una prima notazione sulla anomala e preoccupante struttura finanziaria dell'Ente, quale venutasi a delineare principalmente negli ultimi due esercizi considerati e segnatamente nel 1977.

Da quanto innanzi esposto appare, infatti, che la gestione dell'INEA risulta, oramai, strettamente condizionata dal conseguimento da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste di contributi straordinari che, come tali, non rivestono alcun carattere di regolarità e di continuità nel tempo, con conseguente creazione di una incongrua situazione di pregiudizievole precarietà (12).

Le entrate afferenti alla voce « vendita di beni e prestazioni di servizi » si riferiscono ai proventi derivanti dalla vendita delle pubblicazioni dell'Istituto.

Essi registrano una flessione nell'esercizio 1977 da porre in relazione ai nuovi accordi — entrati in vigore nell'aprile 1977 — con la Società editrice « Il Mulino », di Bologna, in virtù dei quali a detta della Società — che in precedenza curava la distribuzione delle pubblicazioni dell'INEA sono stati conferiti spese e ricavi derivanti, rispettivamente, dalla stampa e dalla vendita delle pubblicazioni stesse.

Di modesto importo sono le entrate derivanti dalle altre voci di cui al prospetto sopra riportato.

8. — LE USCITE CORRENTI

Le uscite correnti possono raggrupparsi nelle seguenti voci:

USCITE CORRENTI

(in milioni di lire)

	1974	1975	1976	1977
Organi dell'Ente	9,4	9,0	11,4	11,0
Personale in attività di servizio	540,2	511,8	598,9	1.058,3
Acquisto di beni di consumo e servizi	112,5	109,3	155,9	212,6
Prestazioni istituzionali	353,5	160,5	448,6	564,3
Contributi e concorsi	0,4	0,4	0,3	1,8
Oneri finanziari	84,5	71,3	66,5	29,2
Oneri tributari	—	54,3	83,2	5,4
Ammortamenti e deperimenti	5,7	7,0	7,7	9,1
	1.105,2	923,6	1.372,5	1.891,7

Circa la ripartizione delle « voci » delle uscite correnti, conviene ricordare che dal 1972 la nuova struttura del conto finanziario si caratterizza essenzialmente per l'inserimento delle spese concernenti la « istituzione di una rete di informazione contabile agricola » — fino al

(12) Al riguardo i sindaci dell'INEA nella relazione al conto consuntivo per l'esercizio 1977 hanno osservato che: « L'Istituto è ... costretto a far fronte alle spese fisse di bilancio con i contributi che vengono assegnati dal MAF per l'esecuzione di studi e ricerche e che hanno il carattere dell'instabilità ».

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1971 costituenti una apposita categoria del bilancio — nei capitoli alle quali esse appartengono secondo la classificazione economica accolta nel conto stesso (13).

Il rapporto tra la previsione definitiva e gli impegni assunti pone in evidenza, per le uscite correnti relative all'esercizio 1975, una differenza in più degli impegni rispetto alle previsioni, per complessive lire 26,2 milioni, riguardante capitoli diversi.

Al proposito la Corte non può non rilevare come l'assunzione di impegni in eccedenza alle previsioni concreti un comportamento dell'Ente non conforme a legge e tale da vanificare, nella misura in cui il fenomeno si è verificato, la funzione essenziale del bilancio di previsione, inteso come limite e guida dell'azione amministrativa.

In relazione agli scopi istituzionali dell'INEA, principalmente rivolti alla effettuazione di studi e di rilevazioni nel campo della economia agraria, gli oneri diretti ed indiretti per il personale costituiscono la componente di gran lunga maggiore delle uscite correnti.

Le spese anzidette, comprensive tanto di quelle inerenti al personale in attività di servizio quanto di quelle relative a collaboratori vari (incluse, queste ultime, fra le erogazioni per prestazioni istituzionali), sono riportate nel prospetto che segue:

SPESE DI PERSONALE

(in milioni di lire)

	1974	1975	1976	1977
Oneri per il personale in attività	540,2	511,8	598,9	1.058,3
Compensi ai direttori osservatori	6,6	6,4	6,6	6,5
Compensi ai rilevatori delle aziende agrarie	149,9	73,5	} 253,0	} 365,2
Compensi a persone che prestano la loro opera per l'Istituto	45,4	39,7		
	742,1	631,4	858,5	1.430,0

Come appare dai dati sopra indicati, gli oneri in questione presentano un andamento ascensionale, con un incremento particolarmente rilevante nell'esercizio 1977.

Giusta quanto esposto nelle relazioni degli organi dell'Ente sul conto consuntivo di detto esercizio, la espansione della spesa per il personale in attività di servizio è dovuta alle conseguenze dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 411/1976, che ha comportato anche arretrati per l'intero anno 1976 (a tal fine l'INEA ha ricevuto dallo Stato contributi straordinari per lire 509 milioni, come detto in precedenza).

Nella spesa per il 1977 è compreso anche un accantonamento di lire 131 milioni per aggiornamento della polizza INA a garanzia della indennità di licenziamento.

Pur tenendo conto di dette precisazioni, non può non rilevarsi che, al presente, le spese di personale superano da sole e di gran lunga l'ammontare delle fonti di entrata su cui l'Istituto può contare in modo certo (lire 700 milioni per contributi ordinari) il che costituisce

(13) Fino al 1974 l'Ente ha provveduto, in apposito allegato ai consuntivi, a fornire una indicazione presuntiva delle spese sostenute per l'attività concernente la « rete » CEE, indicazione che non si rinviene nella documentazione allegata ai conti consuntivi in esame.

È, comunque, da rilevare che già negli anni precedenti l'ammontare di dette spese era largamente superiore al contributo concesso dallo Stato per lo svolgimento dell'attività in questione.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

una ulteriore negativa connotazione della situazione strutturale e finanziaria nella quale l'Istituto stesso è venuto a trovarsi.

Vale ancora notare che sulla gestione dell'Ente hanno gravato negli esercizi in esame interessi passivi di notevole entità — ancorché da andamento decrescente (lire milioni 71,3 nel 1975; 66,5 nel 1976 e 29,2 nel 1977) — che vanno riferiti alle anticipazioni bancarie utilizzate nel corso degli esercizi in esame oltre che agli scoperti del conto del servizio di cassa.

Per quanto concerne i risultati dell'attività istituzionale posta in essere dall'INEA nel periodo considerato sia attraverso gli uffici della sede centrale sia a mezzo degli organismi periferici, si rinvia alle apposite relazioni del Commissario straordinario dell'Ente (14), che di detta attività contengono dettagliata illustrazione.

9. — I MOVIMENTI DI CAPITALE E LE PARTITE DI GIRO

I movimenti di capitale riguardano, principalmente, per identici importi in entrata ed in uscita, la accensione e la estinzione di anticipazioni bancarie (lire milioni 622 nel 1975, 560 nel 1976 e 100 nel 1977) cui l'Istituto ha fatto ricorso a causa del ritardo verificatosi nella percezione dei contributi e stante la indisponibilità di cassa dell'Istituto stesso.

Le partite di giro — che presentano, come di regola, accertamenti ed impegni di medesimo importo — concernono essenzialmente le operazioni di ritenuta e versamento di contributi fiscali e previdenziali a carico del personale, quelle di disposizione e rendiconto di fondi assegnati agli uffici periferici ed all'economista, le somme rimborsate dall'INEA e liquidate al personale per indennità di fine rapporto di lavoro nonché i contributi ricevuti dalla CEE per le rilevazioni aziendali e che vengono riversati nel bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1708 del 1965 (nell'esercizio 1977 detti contributi assommano a lire milioni 72,3).

10. — I RESIDUI

Il conto dei residui, sia attivi che passivi, è riportato nel seguente prospetto, nel quale i residui stessi sono distinti a seconda che provengono dalla competenza ovvero da esercizi precedenti:

	1974	1975	1976	1977
RESIDUI ATTIVI				
— correnti	427,3	57,6	268,3	933,5
— precedenti	258,4	441,1	204,5	276,6
	685,7	498,7	472,8	1.210,1
RESIDUI PASSIVI				
— correnti	332,0	145,2	355,1	624,0
— precedenti	86,3	41,2	33,9	174,8
	418,3	186,7	389,0	798,8

(14) Relazioni allegate alla presente.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Come rilevasi dai dati sopra esposti, l'esercizio 1977 registra un forte incremento dei residui in essere al termine dell'esercizio stesso.

I residui attivi riguardano, per la maggior parte, crediti dell'Istituto verso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, enti pubblici ed organismi vari per contributi straordinari relativi a studi in corso di esecuzione.

In particolare, al 31 dicembre 1977 i crediti dell'INEA verso il MAF ammontano a lire 1.077,9 milioni mentre quelli verso altri enti pubblici ed organismi vari ascendono a lire 75 milioni e costituiscono, nel loro complesso, circa il 95 per cento dell'importo totale dei residui attivi.

Nel corso del 1977 — anche in conformità della esigenza rappresentata dalla Corte nella precedente relazione — l'Istituto ha proceduto ad una revisione dei propri crediti ed è addivenuto, con apposita delibera, alla eliminazione di residui attivi, precedenti al 1973, per lire 57,2 milioni, in quanto ritenuti ormai inesigibili per motivi diversi.

I residui passivi riguardano, essenzialmente: *a*) gli oneri per il personale in attività di servizio (al 31 dicembre 1977 detti resti ammontano a lire 196,3 milioni e concernono compensi per lavoro straordinario e indennità di missione ancora da liquidare nonché oneri previdenziali ed assistenziali e, per lire 131 milioni, uno stanziamento accantonato per le necessità di aggiornamento della polizza collettiva INA a garanzia dell'indennità di anzianità); *b*) le spese per l'acquisto di beni e servizi (per lire 55,7 milioni al termine del 1977); *c*) le spese per prestazioni istituzionali (lire 523,8 milioni alla fine del 1977, riferibili, principalmente, a compensi a incaricati di studi ed elaborazioni, a compensi a favore di rilevatori di dati contabili di scienze agrarie, a spese di elaborazione automatica di dati).

È da segnalare che l'INEA ha annullato residui passivi per lire milioni 45 nell'esercizio 1975 e per lire milioni 1,8 e 5, rispettivamente, nei due esercizi successivi.

11. — IL CONTO ECONOMICO E LA SITUAZIONE PATRIMONIALE

Il conto economico relativo agli esercizi considerati si compendia nei dati di cui appresso.

CONTO ECONOMICO

(in milioni di lire)

	1974	1975	1976	1977
Rendite	+ 1.272,3	+ 1.458,8	+ 1.989,9	+ 2.321,1
Spese	— 1.237,3	— 1.554,3	— 1.938,2	— 2.019,1
	+ 35,0	— 95,5	+ 51,7	+ 302,0
Insussistenze attive (residui attivi annullati)	—	—	—	— 57,2
Incremento mobili e macchine	+ 1,3	+ 6,8	+ 4,3	+ 10,4
Incremento libri biblioteca	+ 0,8	+ 1,2	+ 1,5	+ 1,8
Incremento o decremento titoli	—	+ 0,8	— 0,1	+ 0,8
Svalutazioni e deperimenti	— 7,0	— 7,7	— 9,2	— 9,1
Sopravvenienze attive (increm. scorte mag. pubblicaz.)	+ 47,9	+ 8,4	+ 12,6	—
Sopravvenienze passive (decrem. scorte mag. pubblicaz.)	—	—	—	14,5
Insussistenze passive	+ 1,2	+ 45,0	+ 1,8	+ 5,0
	+ 79,2	— 41,0	+ 62,6	+ 239,2

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le risultanze di cui sopra sono dimostrative delle variazioni intervenute nella consistenza del patrimonio netto al termine di ciascuno dei periodi di gestione in esame.

La situazione patrimoniale dell'INEA, alla chiusura degli esercizi di cui trattasi, risulta costituita come appresso:

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in milioni di lire)

	1974	1975	1976	1977
ATTIVITÀ				
— Immobili	41,4	41,4	41,4	41,4
— Mobili e libri	91,2	91,3	87,9	91,1
— Titoli (valori nominale)	18,0	18,8	18,7	19,5
— INA, polizze del personale	159,4	194,9	223,9	264,4
— Crediti (residui attivi)	685,7	498,7	472,8	1.210,1
— Scorte di magazzino pubblicazioni INEA	47,8	56,3	68,9	54,4
	1.043,5	901,4	913,6	1.680,9
PASSIVITÀ				
— Banche (scoperto c/c)	268,1	363,1	81,5	159,3
— Debiti (residui passivi)	418,3	186,7	389,0	798,8
— Fondo liquidazione e previdenza per- sonale (INA)	159,4	194,9	223,9	264,4
	845,8	744,7	694,4	1.222,5
Netto patrimoniale . . .	+ 197,7	+ 156,7	+ 219,2	+ 458,4

Tra le poste attive emergono, per il loro ammontare, i crediti o residui attivi dei quali — unitamente ai debiti o residui passivi — si è già fatto parola nel precedente paragrafo; le altre poste non danno luogo a particolari considerazioni.

Per quanto attiene alle poste passive notasi che anche gli esercizi in esame — al pari di quelli precedenti — registrano sensibili scoperti di cassa, causati dal notevole ritardo nella riscossione dei contributi e produttivi di rilevanti oneri per interessi passivi (15).

(15) Con riguardo ad eventuali giacenze di tesoreria, è da segnalare l'esigenza che, a partire dal 1979, l'Ente provveda a dare attuazione al disposto dell'articolo 32 della recente legge 5 agosto 1978, n. 468, relativa all'obbligo di versamento delle disponibilità liquide derivanti da contributi statali, pur nei ristretti limiti in cui detta norma possa trovare attuazione in rapporto alla cronica situazione di scoperto di cassa.

12. — CONCLUSIONI

In sede conclusiva è da porre, principalmente, in rilievo come gli esercizi in esame — e segnatamente il 1977 — sono contrassegnati da un aggravarsi della anomala struttura finanziaria dell'Istituto, la quale risulta, ormai, caratterizzata dalla preponderanza dei finanziamenti straordinari (come tali di carattere aleatorio ed instabile) rispetto ai finanziamenti ordinari, rimasti immutati nel loro ammontare dal 1973.

Basti ricordare, al riguardo, che nell'esercizio 1977 le entrate correnti, di complessive lire 2.199,5 milioni, sono costituite, oltre che a contributi ordinari di lire 700 milioni, da contributi statali di lire 509 milioni conferiti per far fronte alle maggiori spese di personale per gli esercizi 1976 e 1977 derivanti alla applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411, nonché da contributi del Ministero dell'agricoltura e delle foreste di lire 870 milioni per la esecuzione di ricerche varie e da contributi di enti diversi per lire 111,3 milioni relativi alla esecuzione di convenzioni per la rilevazione di dati contabili.

Inoltre, sempre nel 1977, gli oneri del personale di carriera ed i compensi corrisposti a collaboratori (lire 1.430 milioni) hanno assorbito e superato largamente non soltanto i contributi ordinari ma anche quelli concessi — come accennato — per sopperire ai maggiori oneri di cui al ripetuto decreto del Presidente della Repubblica n. 411.

Quanto sopra induce a sottolineare nuovamente la urgenza ed improrogabilità che, mediante lo strumento legislativo, si addivenga al più presto — qualora sia ritenuta perdurante la utilità dell'Ente, già riconosciuta dalla legge n. 70/1975, — a quella ristrutturazione dei compiti e della organizzazione dell'INEA, già ravvisata necessaria dallo stesso Ministero dell'agricoltura e delle foreste con il provvedimento di scioglimento del Comitato direttivo dell'Istituto e con la nomina del Commissario straordinario.

Nel richiamare, altresì, l'esigenza — già esposta nella precedente relazione della Corte — che, in linea generale, l'apparato organizzativo dovrà rispondere a criterio di razionalità e, perciò, di minimo costo in rapporto ai risultati da conseguire, conviene soggiungere che, nel frattempo, da parte degli organi competenti dell'INEA dovrà essere assunta ogni iniziativa volta al contenimento di tutte le spese di carattere discrezionale, ivi compreso un riesame sulla possibilità di una riduzione del numero delle collaborazioni esterne.

Si segnala, infine, l'esigenza:

a) che eventuali ulteriori maggiorazioni di contributi statali autorizzati, rispettivamente, con le leggi n. 177 del 1973 e n. 952 del 1970 trovino fondamento e giustificazione in apposite disposizioni legislative sostanziali;

b) che, avuto riguardo all'ormai lungo protrarsi della gestione commissariale, si provveda, quanto meno allo scadere dell'ultima proroga testè accordata, alla ricostituzione dei normali organi di amministrazione.