

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XV

n. 10

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

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

ENTE REGIONALE DI SVILUPPO AGRICOLO NELLE MARCHE

(Esercizi 1990, 1991 e 1992)

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 1994

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

12-CDC-ENT-0010-0

I N D I C E

—

Determinazione della Corte dei conti n. 26/94 del 14 giugno 1994	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Ente regionale di sviluppo agri- colo nelle Marche per gli esercizi dal 1990 al 1992	»	11

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 26/94

LA CORTE DEI CONTI

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

nell'adunanza del 14 giugno 1994;

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 11 ottobre 1966, con il quale l'Ente di sviluppo agricolo nelle Marche è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1990, 1991 e 1992, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott.ssa Angela Luigia Borrelli Porreca 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 1990, 1991 e 1992;

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 perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 1990, 1991 e 1992 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Ente per lo sviluppo agricolo nelle Marche, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

F.to: Angela Luigia Borrelli Porreca

IL PRESIDENTE

F.to: Gigi Pagnano

Depositata in Segreteria il 1° luglio 1994.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Galeazzo Pazienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEI CONTROLLI ESEGUITI SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE DI SVILUPPO AGRICOLO
NELLE MARCHE PER GLI ESERCIZI DAL 1990 AL 1992

SOMMARIO

Premessa	Pag.	13
--------------------	------	----

PARTE PRIMA

L'ORDINAMENTO, GLI ORGANI, IL PERSONALE

1. — Ordinamento	»	13
2. — Organi	»	15
3. — Personale	»	17
4. — Cenni sulla vigilanza e il controllo	»	19

PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

1. — Considerazioni generali	»	21
2. — Attività di programmazione	»	22
3. — Trasferimento impianti	»	23

4. — Assistenza economica e finanziaria	Pag.	24
5. — Piani e programmi agricoli	»	29
5.1. — Assistenza tecnica	»	29
5.2. — Sperimentazione e divulgazione	»	30
6. — Sviluppo proprietà coltivatrice	»	30
7. — Riordino e valorizzazione fondiaria	»	33
8. — Valorizzazione della produzione	»	34

PARTE TERZA

GESTIONE FINANZIARIA

1. — Premessa	»	35
2. — Bilanci di previsione e rendiconti	»	36
3. — Risultati della gestione	»	40
3.1. — Attendibilità delle previsioni	»	40
3.2. — Analisi delle risultanze finanziarie	»	40
3.3. — Situazione patrimoniale	»	43
3.4. — Gestione aziende agrarie	»	44
3.5. — Analisi dei residui	»	44
3.5.1. - Premessa	»	44
3.5.2. - Esposizione contabile	»	45
3.5.3. - Residui attivi	»	46
3.6. — Avanzo di amministrazione	»	47
4. — Procedure inventariali	»	48

PARTE QUARTA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	50
-------------------------------------	---	----

PREMESSA.

La presente relazione concerne il risultato del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente di sviluppo agricolo nelle Marche con sede in Ancona, per gli anni 1990, 1991 e 1992.

L'ente è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, a norma dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259; la gestione finanziaria ha formato oggetto di relazione al Parlamento fino all'anno 1989 (1).

PARTE PRIMA**L'ORDINAMENTO, GLI ORGANI, IL PERSONALE****1. — ORDINAMENTO.**

A seguito della legge 30 aprile 1976, n. 386, che ha dettato i principi generali in materia di organizzazione degli Enti di sviluppo nell'ordinamento regionale, l'Ente di sviluppo nelle Marche è stato dapprima disciplinato dalla legge regionale 24 novembre 1979, n. 41, con la quale ha assunto la qualità di ente strumentale regionale e, successivamente, dalla legge regionale 22 agosto 1988, n. 35, che ha introdotto alcune innovazioni di rilievo, in quanto ha ridisegnato le funzioni e l'attività dell'Ente.

I compiti dell'Ente concernono innanzitutto il miglioramento fondiario, la riorganizzazione e il miglioramento delle imprese coltivatrici, lo sviluppo della cooperazione e dell'associazionismo produttivo

(1) Anni 1968-1969, cfr. Atti Parlamentari, V Legislatura, n. 57; anni 1970-1975, cfr. Atti Parlamentari, VII Legislatura, n. 59; anni 1976-1987, cfr. Atti Parlamentari, IX Legislatura, n. 9; anni 1981-1987, cfr. Atti Parlamentari, X Legislatura, n. 119 Parte I e II; anni 1988-1989, cfr. Atti Parlamentari, X Legislatura, n. 211.

in agricoltura, l'assistenza tecnica, la divulgazione della sperimentazione compresa la divulgazione nel settore delle energie alternative e dell'agricoltura biologica, la fitopatologia e la agrometeorologia, la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli regionali.

L'azione dell'Ente, negli anzidetti settori, deve essere conforme agli indirizzi ed alle direttive della Regione Marche.

Nel triennio in esame, oltre alla citata legge regionale 22 agosto 1988, n. 35, sono da segnalare, in relazione agli specifici compiti istituzionali dell'Ente, le sottoriportate leggi regionali:

Legge regionale 26 aprile 1990, n. 27:

« Approvazione del Bilancio di previsione per l'anno 1990 e adozione del Bilancio pluriennale per il triennio 1990-1992 » (BURM n. 55 del 26 aprile 1990).

(L'articolo 33 titola: finanziamenti all'Ente di sviluppo nelle Marche. L'articolo 34 « Servizi di sviluppo agricolo » menziona alla lettera a: l'ESAM).

Legge regionale 26 aprile 1990, n. 29:

« Norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale della Regione e degli enti pubblici non economici da essa dipendenti in attuazione dell'accordo nazionale per il triennio 1988-1990 » (BURM n. 57 del 27 aprile 1990).

Legge regionale 27 aprile 1990, n. 47:

« Provvedimenti per la diffusione e la valorizzazione dei prodotti agroalimentari marchigiani » (BURM n. 59 del 30 aprile 1990).

Legge regionale 13 dicembre 1990, n. 57:

« Norme per l'agricoltura biologica » (BURM n. 150 del 20 dicembre 1990: in più punti si fa riferimento all'ESAM).

Legge regionale 24 dicembre 1990, n. 58:

« Assestamento del Bilancio per l'anno 1990 » (BURM n. 151-bis del 24 dicembre 1990 l'articolo 22 titola: « Finanziamenti all'Ente di sviluppo Marche »).

Legge regionale 30 maggio 1991, n. 13:

« Approvazione Bilancio di previsione per l'anno 1991 e adozione del Bilancio pluriennale per il 1991-1993 » (BURM n. 59-bis del 31 maggio 1991 (l'articolo 37 titola « Finanziamenti all'Ente di sviluppo » — l'articolo 38: « Servizi di sviluppo agricolo » menziona alla lettera a) l'Ente di sviluppo).

Legge regionale 1° agosto 1991, n. 27:

« Approvazione del bilancio di previsione dell'Ente di sviluppo (ESAM) per l'anno 1989 » (BURM n. 90-bis del 5 agosto 1991).

Legge regionale 16 gennaio 1992, n. 5:

« Approvazione del bilancio di previsione dell'Ente di sviluppo nelle Marche (ESAM) per l'anno 1990 » (BURM n. 7 del 23 gennaio 1992).

Legge regionale 4 settembre 1992, n. 44:

« Nuove norme per l'agricoltura biologica » (BURM n. 78 del 16 settembre 1992) (in più punti l'ESAM è chiamata in causa).

2. — ORGANI.

Ai sensi della citata legge regionale n. 35 del 22 agosto 1988 — che sul punto non ha introdotto modifiche rispetto alla precedente legge regionale n. 41 del 1979 — gli organi statutari dell'Ente sono:

Il Consiglio di amministrazione, il Presidente, il Comitato esecutivo ed il Collegio dei revisori.

Il Consiglio di amministrazione, composto di 26 membri, nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale, scade con il Consiglio regionale.

Al Consiglio di Amministrazione è riservato il compito di deliberare sulle seguenti questioni:

- a) piani e programmi dell'Ente;
- b) bilancio di previsione e conto consuntivo;
- c) regolamenti;
- d) criteri, indirizzi e direttive sul funzionamento dell'Ente;
- e) acquisto ed alienazione di beni immobili;
- f) accettazione e cancellazione di ipoteche;
- g) accettazione di donazioni, eredità e legati, previa autorizzazione della Giunta regionale;
- h) transazioni;
- i) spese che vincolano il bilancio oltre l'anno;
- l) l'assunzione, previa autorizzazione della Giunta regionale, di quote di partecipazione in società di interesse agricolo;
- m) acquisti, alienazioni, appalti e, in generale, tutti i contratti che superano, per valore, il limite di centocinquanta milioni.

I membri del Consiglio di amministrazione, attualmente in carica, sono stati nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale, n. 416 del 10 marzo 1992, quindi con un notevole ritardo rispetto alla scadenza del precedente, stabilita per il 7 maggio 1990; ciò nonostante i solleciti interposti dal Magistrato delegato al controllo ed in elusione del disposto dell'articolo 6 della legge regionale n. 35 del 1988 che ai fini della rinnovazione del Consiglio di Amministrazione dell'Ente fissa il termine di quattro mesi dalla scadenza del precedente organo.

Il Consiglio nel triennio considerato ha tenuto n. 25 sedute.

Il Presidente è nominato dal Consiglio regionale, dura in carica per lo stesso periodo del Consiglio di amministrazione, ha la rappresentanza legale dell'Ente, convoca e presiede il Consiglio di Amministrazione ed il Comitato esecutivo.

In caso di assenza o di impedimento del Presidente, esercita le funzioni il Vice Presidente eletto dal Consiglio regionale e nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale.

Il Comitato esecutivo è composto dal Presidente, dal Vice Presidente e da cinque consiglieri eletti dal Consiglio di amministrazione. I componenti attualmente in carica sono stati nominati nella seduta del 22 aprile 1992, con delibera n. 7, dopo che il precedente comitato era rimasto in regime di prorogatio per quasi due anni.

Il Comitato rappresenta l'organo propulsivo e di preparazione dell'attività del Consiglio di amministrazione, ne attua gli indirizzi e le deliberazioni, adotta i provvedimenti connessi con le attribuzioni ad esso delegate, compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati al Consiglio medesimo.

Nel triennio in esame il Comitato esecutivo ha tenuto n. 94 sedute.

Gli organi statutari dell'Ente, ed in particolare il Comitato esecutivo, si riuniscono con una certa regolarità per esaminare e/o deliberare sulle questioni che vengono proposte dalla direzione e dai servizi.

Pur non disconoscendo l'impegno dei consiglieri nell'assolvimento degli obblighi presso l'Ente, si deve però rilevare che molte delle questioni che vengono sottoposte all'esame di detti organi non approdano ad alcuna decisione in quanto le medesime questioni vengono riproposte in più sedute e pertanto i tempi di adozione delle singole delibere tendono ad allungarsi.

Ciò talvolta è causato dalla incompletezza dell'attività istruttoria svolta da parte dei servizi tecnico-amministrativi, ma il più delle volte è conseguente ad evidente difficoltà di assumere una qualsiasi decisione in piena autonomia.

Inoltre nel triennio in questione diversi problemi sono arrivati alla discussione quando era ormai prossima la data della realizzazione della proposta presentata. *Un simile modo di procedere ha impedito, di fatto, un meditato e sereno approfondimento della fattispecie da decidere.*

Il Magistrato delegato al controllo ha più volte richiamato l'attenzione degli organi deliberanti dell'Ente su tali questioni.

Il Collegio dei revisioni è composto dal Presidente, da due membri effettivi eletti dal Consiglio regionale e da due membri effettivi designati rispettivamente dal Ministro dell'agricoltura e dal Ministro del tesoro; dura in carica quanto il Consiglio regionale.

Nel triennio in questione l'organo di controllo interno ha tenuto 47 riunioni collegiali.

Ai sensi dell'articolo 13 della citata legge regionale n. 35, al Presidente, al Vice Presidente ed ai componenti del Comitato esecutivo compete una indennità mensile lorda pari rispettivamente a lire 2.500.000, 1.500.000 e 900.000 oltre alla indennità di missione ove ne ricorrano i presupposti.

Al Presidente del Collegio dei revisori ed ai quattro componenti di detto Collegio spetta invece un emolumento mensile lordo pari rispettivamente al 40 per cento e al 25 per cento dell'indennità di carica corrisposta al Presidente dell'Ente.

Agli altri componenti del Consiglio di amministrazione spetta soltanto un gettone di presenza per ogni giornata-seduta di lire 50.000 lorde.

Analogo trattamento è riservato al Magistrato della Corte dei conti, delegato al controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

3. — PERSONALE.

Il personale dell'Ente di sviluppo Marche appartiene al ruolo unico del personale regionale.

Come già segnalato nella precedente relazione la Regione Marche avrebbe dovuto provvedere alla determinazione della struttura operativa dell'Ente entro la fine del 1981, ma ciò è avvenuto solo recentemente con l'approvazione della citata legge regionale n. 35 del 1988.

Infatti la precedente legge regionale, n. 41 del 1979, all'articolo 19, aveva stabilito che il consiglio di amministrazione dell'Ente, entro sei mesi dal proprio insediamento, avrebbe dovuto formulare una proposta che avrebbe poi costituito il supporto di specifica legge regionale.

Mentre l'Ente aveva adempiuto alla prescrizione di legge, la Regione ha invece provveduto con moltissimo ritardo, sicché, per quasi nove anni, l'ESAM non ha potuto realizzare una efficiente organizzazione del personale assegnatole.

Dopo l'emanazione della recente legge, l'Ente ha curato sollecitamente gli adempimenti di sua spettanza, anche se ciò ha richiesto un delicato processo di mediazione tra le proposte presentate dalle diverse componenti politiche presenti nel Consiglio di amministrazione e le istanze provenienti dal personale in servizio.

Attualmente la struttura operativa è articolata come segue:

direzione generale;

n. 3 servizi (Servizio Sviluppo agricolo, Servizio Cooperazione, Servizio Valorizzazione della Produzione);

n. 10 uffici.

Il Direttore generale è stato nominato dalla Giunta regionale su proposta del Consiglio di amministrazione. La Giunta regionale, su proposta del Comitato esecutivo, ha altresì nominato i responsabili dei tre servizi.

Il Consiglio di amministrazione ha inoltre stabilito l'articolazione della Direzione generale e dei Servizi in Uffici e Sezioni e ne ha determinato le relative competenze.

Giova segnalare che la più volte citata legge regionale n. 35 prevede che il Direttore generale ed i responsabili dei Servizi siano scelti tra il

personale del ruolo unico regionale inquadrato nella seconda qualifica funzionale dirigenziale. Tuttavia, gli organi deliberanti dell'ESAM, hanno conferito, a titolo provvisorio, gli incarichi a funzionari inquadrati nella prima qualifica funzionale dirigenziale. Ciò in quanto all'atto dei conferimenti, il ruolo della Regione Marche era privo di funzionari inquadrati nella seconda qualifica dirigenziale, avendo il Consiglio di Stato annullato un concorso pubblico che si era precedentemente svolto.

La circostanza relativa alla inesistenza di funzionari provvisti di qualifica specifica aveva indotto alcuni membri degli organi deliberanti dell'Ente a sostenere una posizione di attesa e ciò segnatamente nella prospettiva di prevenire eventuali ipotesi di invalidità, quanto meno derivata, di atti amministrativi specialmente in materia di personale.

Tale posizione, sebbene non priva di fondamento giuridico, tuttavia, a fronte della anomala situazione nella quale la Regione Marche si era venuta a trovare, non ha avuto seguito specialmente per l'esigenza di dare soluzione ad una annosa e complicata questione. Infatti il personale in servizio presso l'ESAM che aveva atteso per lunghissimi anni la « ristrutturazione » coltivando speranze di riconoscimento delle mansioni superiori svolte, manifestava uno stato di disagio che rischiava di pregiudicare il funzionamento dell'Ente.

Al fine di assicurare una maggiore operatività della struttura, si è addivenuti alla nomina di dirigenti della prima qualifica già in servizio presso l'ESAM, mediante deliberazioni consiliari non contestate nella competente sede di controllo, nonostante la loro incompleta aderenza al dettato normativo.

Solo in data 22 aprile 1992, con delibera n. 8, il Consiglio di amministrazione dell'Ente ha potuto proporre al Consiglio regionale la nomina del direttore generale, segnalando il nominativo di un funzionario dell'Ente che, a seguito di superamento di concorso, era stato inquadrato nella seconda qualifica funzionale dirigenziale.

Il contingente di personale assegnato all'Ente, dall'articolo 24 della legge regionale n. 35, è pari a 141 unità. Tuttavia nel periodo in esame il contingente effettivo di personale è stato notevolmente inferiore, tanto che all'inizio del 1992 erano presenti presso l'Ente solo 95 unità come si evince dalla tabella allegata.

Le retribuzioni del personale in servizio presso l'Ente non figurano nel bilancio dello stesso, perché sono direttamente a carico del bilancio della Regione Marche.

Pertanto, dai documenti contabili attualmente approntati, non appare possibile individuare l'incidenza del costo della forza lavoro rispetto alle risorse destinate all'Ente per lo svolgimento delle sue attività istituzionali.

La Corte, in proposito, segnala l'opportunità per l'Ente di predisporre annualmente apposita documentazione, anche a solo fine conoscitivo, contenente dati relativi ai costi complessivamente sostenuti dalla Regione per il personale impiegato presso l'Ente stesso e ciò al fine di rispondere ad eventuali esigenze connesse ai problemi di finanza pubblica.

DOTAZIONE ORGANICA ENTE SVILUPPO MARCHE

alla data del 1° maggio 1992

QUALIFICA	CONTINGENTE		Differenza rispetto alla L. R. n. 35/88
	Attuale effettivo	L. R. n. 35/88	
3°	3	6	- 3
4°	6	12	- 6
5°	3	5	- 2
6°	28	41	- 13
7°	36	34	+ 2
8°	12	29	- 17
1ª Qualif. Dir.	7	10	- 3
2ª Qualif. Dir.	—	4	- 4
Totale . . .	95	141	- 46

4. — CENNI SULLA VIGILANZA E IL CONTROLLO.

Ai sensi dell'articolo 10 della legge regionale n. 35 del 1988, il Comitato esecutivo in quanto organo propulsivo e di preparazione dell'attività del Consiglio di amministrazione, provvede alla disamina di tutte le questioni inerenti all'attività dell'Ente, alcune per competenza propria, altre per delega del Consiglio di amministrazione ed altre, infine, al mero scopo di verificare la completezza della istruttoria della questione che sarà sottoposta al Consiglio di amministrazione.

La citata legge disciplina anche la partecipazione degli organi amministrativi alla predisposizione degli atti e ne indica le relative responsabilità che rimangono a loro carico ogni volta che gli organi deliberanti assumono decisioni conformi alla proposta proveniente dal Servizio. Pertanto, a seconda della specifica competenza, i servizi e la direzione generale, in base alle richieste ovvero ai programmi, avvalendosi dei relativi uffici, dovranno realizzare la istruttoria del caso e formulare parere tecnico-giuridico in ordine alla proposta di atto amministrativo che dovrà poi essere sottoposta agli organi deliberanti.

Si deve però ribadire che non sempre le pratiche arrivano agli organi decisionali complete di detto parere tecnico-amministrativo: ciò mentre rallenta l'attività, priva anche gli amministratori del previsto supporto nella decisione da assumere.

Il Comitato esecutivo e/o il Consiglio di amministrazione, esaminati gli atti, assumono le relative delibere che sono soggette, in taluni casi (2), all'approvazione della Giunta regionale che esercita anche funzione di vigilanza sull'amministrazione dell'Ente e ne coordina le attività.

Tutte le deliberazioni, assunte dagli organi dell'Ente concernenti il personale ed il conferimento di consulenze, sono trasmesse alla Giunta regionale e diventano esecutive se nel termine di trenta giorni dalla ricezione delle medesime, la Giunta regionale non abbia adottato provvedimento di annullamento. Il termine è interrotto se prima della scadenza l'organo tutorio chieda il riesame dell'atto, chiarimenti o elementi integrativi di giudizio.

Per gli atti diversi da quelli sopra indicati l'Ente compila un elenco di tutti i provvedimenti adottati trasmettendolo alla Giunta regionale che può, nei dieci giorni successivi alla ricezione, chiedere copia dei medesimi ai fini di un controllo specifico e di un eventuale annullamento nei successivi venti giorni. Entro lo stesso termine la Giunta regionale può chiedere all'Ente chiarimenti o elementi integrativi di giudizio.

Nel caso in cui il termine di dieci giorni dalla ricezione dell'elenco non venga interrotto, i provvedimenti indicati divengono esecutivi.

(2) In particolare l'approvazione è prevista in ordine alle delibere concernenti il personale ed il conferimento degli incarichi.

PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI.

Secondo lo spirito della legge-quadro sugli Enti di sviluppo (legge n. 386 del 30 aprile 1976), questi avrebbero dovuto avere una posizione di rilievo nella gestione delle attività di intervento sull'agricoltura regionale. Ispirandosi a detta finalità, la Regione Marche, con legge regionale n. 41 del 24 novembre 1979 ha proceduto alla ristrutturazione organica e funzionale dell'Ente di Sviluppo nelle Marche. L'Ente è stato qualificato quale strumento operativo della regione e gli sono stati affidati compiti inerenti al miglioramento fondiario, alla organizzazione e consolidamento delle imprese coltivatrici, allo sviluppo della cooperazione e associazionismo produttivo in agricoltura.

Al fine di consentire agli organi regionali le valutazioni decisionali, anche di ordine finanziario, la legge ha stabilito che il Consiglio di amministrazione dell'Ente formuli annualmente i programmi in ordine alle iniziative da promuovere ed ai provvedimenti da adottare per l'attuazione degli interventi demandati dalla legge all'ente medesimo, stabilendo nel contempo che tali proposte sono soggette al controllo di merito e divengono esecutive solo dopo l'approvazione regionale.

Dopo un primo periodo nel quale sono stati approntati notevoli programmi di realizzazione di impianti a favore di organismi associativi — dei quali, peraltro, si è riferito nella precedente relazione — i compiti che concretamente sono stati svolti dall'Ente si sono alquanto ridimensionati ed è stata avvertita l'esigenza di un nuovo intervento legislativo.

È intervenuta la legge regionale 22 agosto 1988 n. 35: « Riordino dell'Ente di sviluppo agricolo nelle Marche »:

Detto provvedimento lungamente atteso e fortemente sollecitato dai vertici dell'Ente, pur avendo ampliato e ridisegnato i compiti dell'ESAM, non si è mostrato del tutto idoneo a risolvere i gravi problemi strutturali che si erano venuti evidenziando.

L'Ente, quale strumento operativo della Regione, dovrebbe svolgere le proprie funzioni nel quadro della programmazione regionale e nel rispetto degli indirizzi e delle direttive della Regione; prestare consulenza ed assistenza agli organismi pubblici operanti nell'agricoltura; fornire servizi in materia di assistenza tecnica e divulgazione; curare gli adempimenti connessi alle attività agrometeorologiche, la sperimentazione e la divulgazione delle energie alternative; esercitare le funzioni in materia di fitopatologia e quelle di organismo fondiario previste dalla legislazione statale e regionale.

Un ruolo importante è stato previsto nel settore della promozione e sviluppo della cooperazione e delle altre forme associative, della valorizzazione e della promozione dei prodotti agricoli locali.

Va aggiunto che la nuova legge, pur avendo rappresentato un traguardo importante nella vita dell'Ente, anche perché gli ha permesso di autorganizzarsi, non ha sanato le contraddizioni di fondo che erano già in precedenza emerse in ordine alla possibilità concreta di realizzare programmi.

Si deve comunque evidenziare che la possibilità di attuare nello specifico un qualsiasi programma, al di là di quanto disciplinato dalla legge, si appalesa notevolmente condizionato da problemi politici in quanto le concrete assegnazioni di fondi sono fortemente influenzate dalla situazione contingente, poiché l'Ente sconta il fatto che solo una minima parte dei finanziamenti inclusi nel bilancio regionale per l'agricoltura viene annualmente destinata al proprio bilancio, risente inoltre della grave situazione di inerzia che caratterizza taluni organismi politico-rappresentativi travagliati da ripetute crisi che sicuramente ne rallentano ogni tipo di attività.

Va comunque evidenziato che i ritardi e le lentezze nei rapporti con l'organo tutorio non emergono solo in periodi di crisi ufficiale ma rappresentano una costante che caratterizza e condiziona la vita dell'Ente stesso.

2. — ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE.

Negli anni all'esame l'Ente ha svolto una intensa attività di programmazione. I programmi redatti dai capiservizi sono stati sottoposti all'esame del Consiglio di amministrazione e poi sono stati trasmessi alla Regione per l'approvazione.

I programmi prevedono l'intervento nei mercati agroalimentari, incentivi alla cooperazione, attività di sperimentazione e divulgazione in vari settori quali la cerealicoltura, la foraggicoltura, la frutticoltura, orticoltura, produzione di seme, colture industriali, olivicoltura, colture officinali, sperimentazione e ricerca sulle microalghe, fitopatologia.

Una particolare segnalazione merita il programma di agrometeorologia tendente a fornire agli agricoltori informazioni tali da permettere la programmazione nel tempo delle principali operazioni colturali e soprattutto gli interventi di difesa fitosanitaria.

Il coordinamento scientifico è affidato all'Osservatorio geofisico di Macerata.

Per quanto riguarda l'attività di divulgazione sono stati approntati programmi che consentono di raggiungere i coltivatori sia attraverso il videotel che attraverso trasmissioni radio-televisive, oltre che attraverso seminari ed incontri di aggiornamento professionale.

L'assistenza alle imprese si esplica attraverso la gestione di contabilità generali e speciali, le consulenze e collaborazioni varie.

L'attività fondiaria si articola in studi e progettazioni, in particolare il progetto pilota del quale si è parlato nella precedente relazione, e quello di predisposizione della carta pedoagronomica dei suoli delle Marche.

L'attività di valorizzazione e promozione delle produzioni individuali essenzialmente nel vino il veicolo per richiamare l'immagine della regione, ma nel contempo si indirizza sia verso i prodotti tipici che verso quelli di nuova introduzione prevedendo partecipazioni a fiere e mercati sia nell'ambito regionale, che nazionale, che mondiale.

3. — TRASFERIMENTO IMPIANTI.

L'articolo 11 della legge n. 386 del 30 aprile 1976 prevede la cessione di impianti realizzati dall'ente di sviluppo a cooperative agricole e a loro consorzi.

La sezione controllo enti nelle adunanze del 4 luglio 1986 e del 14 luglio 1987 (3) ha affrontato il problema della interpretazione del citato articolo 11 nella parte che riguarda la determinazione del prezzo di cessione. Ha ritenuto il collegio che gli oneri comunque sopportati per la costruzione dell'impianto devono essere determinati nell'ambito della normativa sulla formazione della proprietà contadina in relazione al rinvio a tale normativa contenuto nello stesso articolo ed alla *ratio* della norma tendente a favorire attraverso ampie agevolazioni gli organismi societari. Di conseguenza non possono essere compresi nel costo di costruzione gli oneri di prefinanziamento, mentre le rate di preammortamento vanno limitate a due annualità.

In conformità al citato indirizzo l'ESAM ha provveduto alla cessione dei numerosi impianti realizzati. Tale attività svoltasi prevalentemente negli anni passati, nel periodo in questione ha originato i movimenti sottoelencati:

impianti trasferiti dal 1° gennaio 1990 al 31 dicembre 1992:

Mercato ortofrutticolo di Ancona L. 976.669.200

impianti rimasti da trasferire al 31 dicembre 1992:

Cantina sociale Colli metaurensi

Cantina sociale Colli pesaresi

Cantina sociale Colli Misa

(3) Confronto determinazione n. 1927.

Cantina sociale Colli Matelica
 Centro imbottigliamento vini
 Mercato tartufi S. Angelo in Vado
 Mercato tartufi Acqualagna
 Mercato ortofrutticolo di Jesi
 Mercato ortofrutticolo Macerata.

4. — ASSISTENZA ECONOMICA E FINANZIARIA.

L'assistenza economica e finanziaria alle cooperative si è articolata, nel periodo in considerazione, nell'attività di rilascio di garanzie fidejussorie e nella anticipazione di fondi per la realizzazione di impianti ed attrezzature.

Nel passato l'intervento prevalente è stato quello della concessione di garanzie fidejussorie, essendo apparsa del tutto limitata la concessione di anticipazioni.

Attualmente la legge regionale n. 35 del 1988 ha limitato gli interventi dell'Ente alle sole operazioni di mutui di miglioramento e per un periodo di tre anni.

Il rilascio di garanzie fidejussorie, attività svolta dall'Ente fin dalla sua costituzione, era stato espressamente previsto dall'articolo 3 della legge regionale n. 41 del 24 novembre 1979 e nel triennio considerato ha manifestato la seguente esposizione finanziaria:

anno 1990	
Cooperativa S. Maria in Selva (Centro Banca S.p.A.)	L. 282.000.000
anno 1991	
Cooperativa Vallone (IFCAIC)	» 183.112.046
Cooperativa Vallone (IFCAIC)	» 6.746.109
Cooperativa S. Nicola (IFCAIC)	» 27.817.439
Cooperativa S. Nicola (IFCAIC)	L. 20.030.182
Totale . . .	L. 237.705.776
anno 1992	

La legge regionale n. 35 del 22 agosto 1988, all'articolo 3, punto c) ha stabilito che l'ESAM può fornire alle cooperative ed alle associazioni agricole, su provvedimento della Giunta regionale, assistenza economica e finanziaria, mediante anticipazioni per la realizzazione di impianti ed attrezzature e anticipazioni sulla concessione di prestiti e contributi agricoli.

Emerge quindi la volontà del legislatore regionale di ridimensionare l'attività di concessione di garanzia privilegiando quella di concessione diretta di anticipazioni. Tuttavia il successivo articolo 26

della citata legge n. 35, ha stabilito che, in attesa dell'attivazione dei consorzi e delle cooperative agricole di garanzia, l'Ente può prestare garanzie fidejussorie sui mutui di miglioramento.

Con successiva legge regionale n. 44 del 28 novembre 1988 sono stati previsti interventi a favore di consorzi e cooperative agricole di garanzia. Per accedere ai suddetti contributi, gli organismi di garanzia devono uniformare i propri statuti a quello tipo che dovrà essere emanato dalla Regione.

Si deve pertanto rilevare che la concessione di garanzie fidejussorie da parte dell'Ente è destinata ad esaurirsi nel tempo, mentre, in futuro, il sostegno finanziario dovrà essere incentrato nella concessione di anticipazioni.

In considerazione di ciò ed anche recependo la sollecitazione del magistrato delegato al controllo, il Comitato esecutivo dell'Ente, nella seduta del 21 febbraio 1992, ha prestabilito i criteri da seguire nella concessione delle anticipazioni, che in estrema sintesi si possono così riassumere: si ritiene indispensabile acquisire relazione tecnica sull'attività svolta dalla cooperativa, copia dei bilanci, elenco dei soci e la procura irrevocabile a favore dell'ESAM per incassare il credito vantato dalla società.

Nel triennio all'esame l'ESAM ha concesso le seguenti anticipazioni:

anno 1990

Consorzio lattiero-caseario Marche	L.	14.000.000
Cooperativa agricola Alto Musone	»	86.000.000
COAL	»	141.642.840
		L. 241.642.840
Totale . . .	L.	241.642.840

anno 1991

Cooperativa agricola Alto Musone	L.	33.837.145
		L. 33.837.145
Totale . . .	L.	33.837.145

anno 1992

Cooperativa agricola Alto Musone	L.	26.958.105
		L. 26.958.105
Totale . . .	L.	26.958.105

Nello stesso periodo sono divenute operative alcune fidejussioni precedentemente concesse e l'Ente è stato costretto ad intervenire in luogo dell'obbligato principale.

Gli interventi fidejussori disciplinati e previsti per l'assistenza economica e finanziaria, nel mentre hanno facilitato le cooperative nei rapporti con gli istituti di credito per l'ottenimento di finanziamenti, hanno, per contro, richiesto all'Ente pubblico, oltre all'impegno di garanzia, un vero e proprio intervento in luogo dell'obbligato principale il quale il più delle volte si è trovato in dichiarato stato di dissesto.

Come è noto, i singoli soci delle cooperative si impegnano con una esposizione finanziaria minima; dal potere pubblico ricevono notevoli contributi, a volte a fronte di progetti privi di qualsiasi requisito di economicità ma fortemente caratterizzati da motivazioni sociologiche e politiche, con la conseguenza che non sempre approdano ad un risultato positivo di gestione.

La legislazione esistente in materia si prefigge lo scopo di sostenere la cooperazione e di agevolare in tutti i modi l'associazionismo; sono invece scarsamente esercitate forme di controllo o di responsabilizzazione dei singoli associati.

Mentre sarebbe opportuno che il problema fosse riesaminato dal legislatore, anche ai fini di una maggiore responsabilizzazione dei soci, non c'è dubbio che anche allo stato attuale della legislazione l'Ente prima di concedere garanzie ad una impresa è tenuto a valutare esattamente i programmi economici, ad esprimersi con maggiore contezza sugli eventuali rischi ed a richiedere la partecipazione alle assemblee deliberanti.

Ciò non sempre accade e quindi il pubblico denaro viene allontanato da utilizzi più proficui.

Durante il periodo in esame, come precedentemente evidenziato, più volte l'ESAM è stato chiamato ad intervenire in luogo dell'obbligo principale che si è trovato in dichiarato stato di dissesto nonostante i tentativi da parte della regione Marche di sanare la situazione concedendo contributi a fondo perduto. Una vicenda significativa è stata quella che ha riguardato la Cooperativa agricola S.r.l. S. Maria in Selva, nella quale è stato pesante l'intervento dell'ESAM.

Trattasi di cooperativa a responsabilità limitata, costituita il 3 maggio 1973 da 12 soci fondatori che hanno versato cadauno la quota di L. 5.000.

L'ESAM ha prestato a favore della cooperativa garanzie fidejussorie per mutui contratti pari a L. 1.168.400.000.

Già dal suo esordio, la società cooperativa cominciò ad accusare molte difficoltà nonostante fosse assistita dalla Regione Marche che ha elargito vari contributi, molti dei quali a fondo perduto.

Nel settembre 1983 si evidenziò la grave situazione di dissesto in cui versava la cooperativa tanto che si dubitò sulla prosecuzione dell'attività. Tuttavia gli organi deliberativi dell'ente ritennero di poter, con delibera n. 380 del 18 aprile 1984, esprimere parere favorevole alla prosecuzione dell'attività e decisero di trasmettere il piano di risanamento alla Regione Marche. L'Ente versò per conto della cooperativa rate di mutuo, mai recuperate, per un ammontare di L. 366.107.979, oltre ad anticipazioni per L. 370.283.000, poi comunque rientrate al momento dell'incasso da parte della cooperativa dei contributi concessi dalla Regione Marche.

Non vi furono segni di ripresa, anzi la situazione finanziaria peggiorò tanto che non delibera n. 124 del 6 dicembre 1989, divenuta esecutiva il 25 febbraio 1990, l'ESAM ha preso atto della transazione avvenuta tra la cooperativa e gli Istituti di Credito, ha rinunciato al diritto di surroga, ha acquistato dalla cooperativa stessa, dietro il corrispettivo di L. 160.000.000, il complesso zootecnico, risultato poi locato, ed ha versato al Centro Banca di Milano la somma di L. 282.000.000.

Oltre alla vicenda riferita, alla fine del 1992, molte cooperative assistite dalla fidejussione dell'Ente apparivano in sofferenza.

Il responsabile dell'Ufficio Cooperazione ha fornito al Comitato esecutivo, nella seduta del 12 marzo 1992, il sottoriportato elenco analitico, per il quale poi sono stati richiesti gli aggiornamenti fino al 31 dicembre 1992, dal quale si può evincere quale sarà l'onere che l'Ente dovrà sostenere nel caso in cui l'intervento finanziario dovesse divenire operativo.

COOPERATIVE AGRICOLE IN SOFFERENZA

Situazione aggiornata al 30 novembre 1992:

- 1) Cooperativa La Montana - Serradica di
Fabriano
Sofferenza (*In corso di esecuzione*) L. 77.339.533
Mutuo concesso L. 50.000.000 (preventiva
escussione del debitore principale)
- 2) Cooperativa agricola Vallone - Senigallia
Sofferenza (*In corso di esecuzione*) » 69.777.737
Mutuo concesso L. 120.000.000 (preventiva
escussione del debitore principale)
- 3) Cooperativa zootecnica appignanese
Sofferenza (*In corso di esecuzione*) » 776.071.149
Mutuo concesso L. 320.000.000 (preventiva
escussione del debitore principale)
- 4) Cooperativa sarnanese
Sofferenza (*In corso di esecuzione*) » 1.383.624.214
Mutuo concesso L. 546.000.000 (preventiva
escussione del debitore principale - fidejussione Ente 50 per cento)
- 5) ACLI San Fabiano - S. Ginesio (Macerata)
Sofferenza (*In corso di esecuzione*) » 191.000.000
Mutuo deliberato L. 195.000.000, ma erogato
per L. 156.000.000 (preventiva escussione del
debitore principale - fidejussione Ente per
l'intero importo)
- 6) Cooperativa agricola S. Egidio
Sofferenza (*In corso di esecuzione*) » 733.000.000
Mutuo originario L. 450.000.000 (fidejussione
Ente 50 per cento)

Situazione aggiornata al 15 ottobre 1992.

- 7) Cooperativa agricola La Rocca - Piobbico
Sofferenza L. 198.446.041
Mutuo L. 143.000.000 (fidejussione Ente limitata al 70 per cento dell'importo risultante dal contratto definitivo di mutuo determinato in L. 138.592.000)

Situazione aggiornata al 6 giugno 1992.

- 8) Stalla sociale di Offida - Ascoli Piceno
Sofferenza » 2.186.796.710
Mutuo concesso L. 1.030.000.000 (fidejussione solidale ed indivisibile dell'Ente)

Situazione aggiornata al 31 dicembre 1992.

- 9) Società Cooperativa zootecnica Petriolo - MC
Sofferenza » 21.656.060
Mutuo concesso L. 125.000.000 + interessi di preammortamento capitalizzati
Sofferenza » 36.110.584
Mutuo concesso L. 149.345.000 (garanzia ESAM su L. 72.345.000)
Sofferenza » 62.322.719
Mutuo concesso L. 150.000.000 (garanzia ESAM su L. 150.000.000 + interessi preammortamento capitalizzati, preventiva escussione del debitore principale)
- 10) Società Cooperativa La Montana - Serradica di Fabriano
Sofferenza » 24.157.029
Mutuo concesso L. 153.527.300 (garanzia ESAM su L. 125.000.000)
Sofferenza » 14.528.770
Mutuo concesso L. 70.000.000
- 11) Stalla sociale Domo - Serra S. Quirico
Sofferenza (*In corso di esecuzione*) » 945.619.047
Mutuo concesso L. 385.000.000 + interessi di preammortamento capitalizzati (preventiva escussione del debitore principale)

12) Società Cooperativa agricola Il Tornello		
Sofferenza	»	9.719.230
Mutuo concesso L. 10.843.558		
(garanzia ESAM totale)		
Sofferenza	»	649.291.834
Mutuo concesso L. 215.083.092 (garanzia		
ESAM totale, preventiva escussione del debi-		
tore principale)		

Le sofferenze sopra indicate ammontano ad un totale di L. 6.433.841.610.

5. - PIANI E PROGRAMMI AGRICOLI.

La normativa regionale ha attribuito sempre maggiori compiti all'ESAM in materia di formulazione ed elaborazione di piani e programmi agricoli. In base alla legge regionale n. 20 del 1985, l'ente « definisce i progetti di ricerca e di sperimentazione agraria ... elabora i programmi di attività nel settore fitosanitario e zooprofilattico ... predispone il piano di cui all'articolo 8 del regolamento CEE n. 270, ... realizza (assieme alle associazioni agricole e ad altri enti specializzati) progetti promozionali per le produzioni vegetali e zootecniche ».

Il provvedimento di detto provvedimento legislativo, l'ESAM ha provveduto alla elaborazione di tutti i programmi triennali previsti ed ha dato avvio alla loro attuazione.

Per effetto della suddetta legge è stato praticamente concentrato nell'ente il coordinamento dei principali servizi di sviluppo agricolo, quali la ricerca e sperimentazione, la divulgazione, la consulenza alla gestione aziendale, l'assistenza specialistica e di base.

In ottemperanza a quanto previsto dalla legislazione regionale vigente (legge n. 27 del 1981, legge n. 42 del 1977, legge n. 43 del 1980), nel triennio considerato, l'ente ha provveduto alla redazione di piani e programmi di sviluppo aziendale ed interaziendale che imprenditori singoli o associati intendevano presentare per accedere a finanziamento agevolato per l'esecuzione di trasformazioni dei propri fondi agricoli.

5.1. Assistenza tecnica.

Nel periodo in esame è stata curata l'assistenza e consulenza tecnica alle cooperative ed alle associazioni operanti nella regione. Sono state privilegiate le cantine sociali, le centrali ortofrutticole, le cooperative sementiere.

Nel settore zootecnico sono state seguite diverse direttrici nell'intento di migliorare le produzioni e ridurre i costi, favorendo l'associazionismo.

L'Ente è inoltre intervenuto a favore delle imprese agricole singole o associate operanti nel campo delle costruzioni, dell'irrigazione e della protezione del suolo.

L'assistenza è consistita nello studio di massima, nella progettazione, nella richiesta di agevolazioni, nella direzione dei lavori, nell'assistenza tecnico-amministrativa per la predisposizione e la liquidazione relativa delle pratiche relative all'esecuzione dei lavori.

5.2. *Sperimentazione e divulgazione.*

Particolare attenzione è stata posta dall'Ente nel settore della sperimentazione, anche mediante gestione di apposite aziende agrarie.

È stato programmato e poi realizzato l'acquisto di terreni e di immobili, sono stati stipulati rapporti di convenzione con enti ed istituti di ricerca.

L'attività di ricerca e sperimentazione è stata prevalentemente svolta presso i centri sperimentali in agro di Moie, Treia, Carassai e presso la cantina sperimentale di Camerano oltre che presso aziende private che presentavano caratteristiche pedoclimatiche idonee.

L'Ente aveva da tempo programmato la costituzione di un'azienda a carattere sperimentale in agro di Jesi; nella stessa azienda aveva previsto la realizzazione di un laboratorio per le ricerche dei fitofarmaci nelle derrate alimentari.

L'azienda, già gestita in affitto, di proprietà degli IIRB di Jesi, è stata acquistata in due successive fasi:

in data 30 gennaio 1992 sono stati acquistati i fabbricati (delibera consigliare n. 132 del 15 gennaio 1990);

in data 25 marzo 1993 è stato acquistato il terreno (delibera consigliare n. 155 del 21 dicembre 1992).

L'attività sperimentale si è concentrata maggiormente sui settori agricoli per i quali nella regione non esistevano istituzioni che svolgessero attività di ricerca e sperimentazione.

Nella scelta delle singole prove attinenti alla sperimentazione l'Ente ha recepito le istanze delle associazioni dei produttori e delle organizzazioni di categoria le quali sono state attivate anche per la realizzazione dei programmi.

Meno efficace, invece, è apparsa l'attività di divulgazione che si è più spesso concretizzata in attività di mera assistenza tecnica per l'orientamento produttivo nei confronti di aziende agricole che ne facevano richiesta.

6. - SVILUPPO PROPRIETÀ COLTIVATRICE.

L'Ente ha ricevuto finanziamenti dalla Cassa per la formazione della proprietà contadina, ai sensi della legge 26 maggio 1965, n. 590.

Il Servizio sviluppo agricolo è competente circa l'applicazione della legge n. 590 del 1965.

Da parte della Cassa per la formazione della proprietà contadina sono state emanate istruzioni amministrativo-contabili (circolare n. 9373 del 22 novembre 1967, prot. 7980) per acquisto terreni e per opere di miglioramento fondiario.

Nelle procedure si individuano, essenzialmente, due rapporti: il primo tra Ente ed assegnatario del fondo ed il secondo tra Ente e Cassa.

Per quest'ultimo — da quanto è stato possibile accertare dal Collegio dei revisori in una apposita verifica dell'8 novembre 1991, con un controllo all'incrocio tra le partite riportate nelle schede fornite dalla Sezione Riordino fondiario e quelle contabilizzate dall'Ufficio Ragioneria — è risultato che al 30 giugno 1991 rimanevano da versare alla Cassa i seguenti importi riferiti agli anni 1988, 1989 e 1990:

VERSAMENTI	1988	1989	1990
per rate di mutuo terreno	141.493.382	140.564.009	211.252.351
per riscatti anticipati mutui terreni	13.678.410	—	15.400.254
per pagamenti servitù SNAM, ENEL, ecc.	—	—	16.880.000

In data 18 settembre 1991 l'Ente ha provveduto a versare alla Cassa gli importi degli anni 1988 e 1989.

Sul punto si riferisce, dopo aver visionato la documentazione esibita dall'Ufficio ragioneria, che nel tempo la Cassa per la formazione della proprietà contadina non ha mai rivolto sollecitazioni a provvedere ai pagamenti.

Dall'esame coordinato delle disposizioni della legge n. 590 del 1965, del decreto ministeriale 5 ottobre 1967, prot. 317, nonché di quelle delle circolari del Ministero dell'agricoltura e delle foreste n. 9373 del 22 novembre 1967 e n. 7980 del 27 luglio 1971, emerge una oltremodo complessa procedura amministrativo-contabile che, necessariamente, deve essere seguita dall'Ente attivando un opportuno coordinamento dei numerosi uffici interessati (Ufficio attività fondiaria, Ufficio legale e contratti, Ufficio ragioneria).

In particolare si richiama l'attenzione su quanto è previsto dall'articolo 9 del decreto ministeriale del 5 ottobre 1967 e delle istruzioni delle due citate circolari e su un più esatto adempimento di quanto previsto dalla circolare n. 9373 per l'apposito impianto contabile.

Il responsabile della Sezione Riordino fondiario e proprietà contadina del Servizio sviluppo agricolo, ha comunicato ai Revisori dei conti, che di fatto e per prassi consolidata nel tempo tale complessa procedura, delineata dalle norme già richiamate, non viene seguita in ogni sua previsione ed è sostituita, anche per i suggerimenti avuti per vie brevi dagli Uffici della Cassa, da modalità attuative più agili che però non hanno mai prodotto osservazioni, e tanto meno censure, da parte degli Uffici della stessa Cassa. Anzi più volte la stessa, come hanno riferito i suddetti responsabili, ha manifestato soddisfazione circa i modi con cui l'ESAM assolve alle sue competenze.

Di fatto, allo stato attuale, i rapporti ESAM-Cassa riguardano:

- 1) concessione del finanziamento per ogni anno;
- 2) istruttorie delle richieste pervenute all'Ente da parte dei venditori e degli acquirenti;
- 3) relazione tecnica sulle singole aziende;
- 4) stima, fatta da apposita commissione come prevista dalle disposizioni vigenti, delle aziende;
- 5) deliberazione dell'Ente per l'acquisto e contestuale vendita dell'azienda;
- 6) invio della necessaria documentazione alla Cassa;
- 7) svincolo, da parte della Cassa, delle somme necessarie a perfezionare gli atti di acquisto;
- 8) invio alla Cassa dell'atto di acquisto e di quietanza, dell'atto di vendita, nonché del Mod. B della circolare n. 9373 del 22 novembre 1967 (conto finale) e prospetto degli interessi di preammortamento;
- 9) comunicazione da parte dell'Ente all'assegnatario della somma da versare quale interesse di preammortamento;
- 10) versamento alla Cassa degli interessi annuali di preammortamento a seguito della richiesta inviata dalla stessa Cassa all'Ente alla fine di ogni esercizio;
- 11) invio da parte del Servizio sviluppo agricolo all'ufficio Bilancio e Ragioneria - Sezione Ragioneria - del piano di ammortamento già allegato al contratto di vendita;
- 12) registrazione in entrata delle rate da incassare dagli assegnatari e in uscita delle corrispondenti somme da versare alla Cassa.

Si deve comunque riferire che le procedure sopra riportate sono in attuazione da epoca recente, mentre nel passato le varie fasi sono state seguite con discontinuità generando disfunzioni e ritardi nei versamenti da eseguire da parte dell'Ente a favore della Cassa.

Nel triennio in esame ai sensi della legge n. 590 del 1965 sono state acquistate e rivendute, con patto di riservato dominio, n. 21 aziende per una superficie complessiva di ha 468.26.10, per una spesa complessiva di L. 3.893.975.000.

7. — RIORDINO E VALORIZZAZIONE FONDIARIA.

In materia di riordino fondiario, come è noto, gli interventi sono previsti dalla legge 9 maggio 1975 n. 153, in attuazione della quale è stata emanata la legge regionale n. 42 del 28 ottobre 1977.

L'attività dell'ESAM è stata regolata da apposita convenzione stipulata con il Ministero dell'agricoltura e foreste.

In materia di riordino fondiario ha operato anche la legge 8 novembre 1986 n. 752 per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura con la previsione di finanziamenti per la promozione della proprietà coltivatrice e dell'accorpamento aziendale.

A seguito di detta legge l'ESAM ha predisposto un progetto pilota per la realizzazione di un piano di riordino fondiario, ha costituito un gruppo interdisciplinare preposto alla stesura di detto progetto, ha individuato, nella Regione Marche, 4 zone tipo: una per provincia.

Dette zone sono tutte di media e alta collina nelle quali sono presenti, in maggior misura, quei fattori che possono incoraggiare un'azione di riordino. Tali fattori sono stati individuati in:

valori fondiari non elevati;

maggiore disponibilità di offerta di terreno;

presenza di giovani coltivatori disponibili ad ampliare la propria azienda;

notevole grado di polverizzazione aziendale.

Complessivamente i quattro sub-progetti hanno interessato un'area di 24.500 ettari dove sono presenti circa 1.375 aziende di cui il 70 per cento a conduzione diretta.

I contenuti e le procedure relative al suddetto piano di riordino fondiario sono quelli previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1962 n. 948.

Il volume finanziario di tale cennato progetto pilota è stato previsto in 27 miliardi di lire, con un apporto della Cassa per la formazione della proprietà contadina in ragione del 41 per cento circa, della Regione Marche del 31 per cento, della CEE del 23 per cento circa e, per la residua parte, dei privati. Il 48 per cento dell'importo è stato preventivato per movimentazione terreni (13 miliardi) ed oltre il 24 per cento per opere pubbliche (6,57 miliardi).

L'attività soprariportata è stata completata nel triennio all'esame e in data 26 marzo 1991 è stata divulgata con un convegno a carattere nazionale che ha avuto luogo ad Ancona.

L'ESAM dopo avere portato a termine il progetto pilota di riordino fondiario cofinanziato dal Ministero dell'agricoltura e foreste e dalla Regione Marche, ha ottenuto il finanziamento, per la parte esecutiva dello stesso progetto, per le zone interessanti i comuni di Camerino e Force-Rotella nel quadro dell'obiettivo 5/b del regolamento CEE 2052/1988.

Il Consiglio regionale nella seduta dell'8 giugno 1992 ha destinato la somma di L. 1.000.000.000 (L. 880.000.000 al netto delle spese

generali) all'ESAM, per la ricomposizione fondiaria nelle due aree citate, da destinare a contratti di compravendita e permuta, a contratti di affitto ed allo sgravio dei contributi di bonifica.

8. — VALORIZZAZIONE DELLA PRODUZIONE.

È stata svolta da parte dell'ente un'attività diretta alla pubblicizzazione dei prodotti tipici dell'agricoltura marchigiana, rivolta sia al mercato nazionale che a quello estero.

Nell'ambito del mercato nazionale l'azione promozionale si è svolta attraverso la partecipazione a mostre e fiere nazionali, incontri, contributi per sponsorizzazioni, pubblicità mediante RAI, TV e stampa.

I prodotti più pubblicizzati sono stati i vini, specie quelli DOC, considerata la consistenza della produzione vinicola della regione e la difficoltà di commercializzazione di detti prodotti.

Si deve rilevare che a fronte dell'attività tendente alla valorizzazione dei prodotti risulta poco rilevante l'attività dell'Ente rivolta ad accertare la validità economica delle operazioni intraprese e l'utilità pratica a favore delle imprese che partecipano alle fiere ai fini specialmente della quantificazione del « ritorno » economico degli investimenti effettuati.

La necessità del riscontro obiettivo delle linee di intervento, sollecitato da più parti ed anche ripetutamente dal magistrato delegato al controllo, sembra che recentemente sia stata recepita dagli organi istituzionali dell'Ente.

Si deve infatti riferire che nel giugno 1992 è stato costituito un gruppo di lavoro per approfondire e meglio focalizzare le linee dell'attività promozionale da svolgere a cura dell'ente medesimo finalizzato a privilegiare quegli interventi che si sono, in concreto, rivelati più proficui per gli operatori economici.

I risultati dello studio sono stati presentati ed approvati dal Comitato esecutivo nella seduta del 31 luglio 1992.

PARTE TERZA

GESTIONE FINANZIARIA

1. — **PREMESSA: La disciplina contabile**
(Il regolamento di amministrazione e di contabilità)

Per effetto del disposto dell'articolo 14 della legge regionale 22 agosto 1988, n. 35, l'Ente di sviluppo delle Marche ha provveduto ad approvare il proprio regolamento di contabilità e di amministrazione in conformità alle norme contenute nella legge regionale n. 25 del 30 aprile 1980 (4).

Da detto regolamento discendono le sottonotate prescrizioni a carico dell'ESAM.

L'esercizio finanziario coincide con l'anno solare.

L'ordinamento contabile si articola nel bilancio pluriennale e nel bilancio annuale di previsione.

Il bilancio annuale di previsione, con allegati il bilancio pluriennale ed i programmi di attività annuale e pluriennale, è predisposto dal Comitato esecutivo che lo sottopone, unitamente alla relazione del Collegio dei revisori dei conti, all'approvazione del Consiglio di amministrazione ed è presentato alla Giunta regionale entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello cui si riferisce.

La classificazione delle entrate e delle spese segue la disciplina della citata legge regionale n. 25 del 1980; e, a tal riguardo, va precisato che la Regione Marche in conformità all'articolo 8 della legge n. 335 del 1976 recante principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, ha impostato la classificazione delle poste attive di bilancio in titoli e, per contro, ha configurato la classificazione delle spese, in difformità da

(4) Approvato con delibera del Consiglio di amministrazione n. 96 del 1989.

quanto previsto per lo Stato, non direttamente in titoli bensì in rubriche (5).

Tale peculiarità di classificazione delle poste di bilancio si riflette anche nella contabilità dell'Ente e perciò i preventivi ed i consuntivi dell'Ente stesso non articolano le spese in titoli bensì in rubriche.

Altro dato normativo meritevole di segnalazione appare la disciplina contenuta nel regolamento in tema di gestione delle aziende sperimentali.

Quivi è prevista una annuale approvazione da parte del Comitato esecutivo dei fabbisogni di ciascuna azienda sperimentale e la possibilità di acquisti in economia resi necessari dalle esigenze delle gestioni dirette, al contempo la possibilità della vendita a trattativa privata sulla base di offerte informali di prodotti delle aziende sperimentali.

Le previsioni del bilancio annuale sono formulate in termini finanziari di competenza e di cassa.

Entro il 30 giugno di ogni anno è approvato, con delibera del Consiglio di Amministrazione sulla base delle risultanze del conto consuntivo, l'assestamento del bilancio.

All'inizio di ogni anno il Comitato esecutivo con apposite deliberazioni provvede all'approvazione dei fabbisogni di spesa di ciascuna azienda sperimentale.

I risultati finali della gestione sono contenuti nel rendiconto generale dell'Ente, che comprende il conto finanziario relativo alla gestione del bilancio nonché il conto generale del patrimonio.

Il rendiconto generale, unitamente ad una relazione illustrativa dei dati consuntivi relativi sia al conto finanziario che al conto del patrimonio nonché sullo stato di attuazione dei programmi di attività dell'Ente ed alla relazione del Collegio dei revisori dei conti, è presentato alla Giunta regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario cui esso si riferisce.

2. — BILANCI DI PREVISIONE E RENDICONTI.

I bilanci di previsione per gli esercizi finanziari 1990-1992 sono stati approvati dal Consiglio di amministrazione con le deliberazioni che si riportano in nota (6).

(5) La classificazione delle spese in rubriche comporta che, ad eccezione della rubrica 1, ordinata per settori di attività, le altre recepiscano le spese facendo riferimento ai singoli programmi di attività.

(6) 1 - delibera n. 131 del Consiglio di amministrazione del 15 gennaio 1990: « Approvazione Bilancio di Previsione 1990 e Programmi di attività e Bilancio pluriennale 1990-92 »;

2 - delibera n. 135 del Consiglio di amministrazione del 13 marzo 1990: « Variazioni al Bilancio di previsione 1990 »;

3 - delibera n. 155 del Consiglio di amministrazione del 28 giugno 1990: « Approvazione Conto consuntivo 1989 »;

4 - delibera n. 156 del Consiglio di amministrazione del 28 giugno 1990: « Variazione al Bilancio di previsione 1990 »;

5 - delibera n. 165 del Consiglio di amministrazione del 15 ottobre 1990: « Assestamento e variazioni al Bilancio di previsione 1990 »;

Poiché il termine previsto dall'articolo 3 del regolamento di amministrazione e contabilità per l'approvazione del bilancio di previsione è il 30 settembre si deve rilevare che nei tre anni considerati i bilanci sono approvati con alcuni mesi di ritardo.

I conti consuntivi degli esercizi finanziari presi in esame sono stati approvati con le deliberazioni che si riportano in nota (6).

Anche per questi ultimi elaborati si evidenzia un lieve ritardo nell'approvazione rispetto al termine del 31 marzo previsto nel regolamento di amministrazione e di contabilità.

Si invita, pertanto, l'Ente all'osservanza dei termini normativamente previsti.

-
- 6 - delibera n. 180 del Consiglio di amministrazione del 19 novembre 1990: « Variazioni al Bilancio di previsione 1990 »;
 - 7 - delibera n. 181 del Consiglio di amministrazione del 10 dicembre 1990: « Approvazione Bilancio di previsione 1991 e Bilancio pluriennale 1991-1993 »;
 - 8 - delibera n. 198 del Consiglio di amministrazione del 14 maggio 1991: « Variazioni al Bilancio di previsione 1991 »;
 - 9 - delibera n. 205 del Consiglio di amministrazione del 6 settembre 1991: « Variazioni al Bilancio di previsione 1991 »;
 - 10 - delibera n. 215 del Consiglio di amministrazione dell'11 ottobre 1991: « Approvazione Conto consuntivo 1990 »;
 - 11 - delibera n. 216 del Consiglio di amministrazione dell'11 ottobre 1991: « Assestamento e variazioni al Bilancio di previsione 1991 »;
 - 12 - delibera n. 224 del Consiglio di amministrazione del 28 novembre 1991: « Variazioni al Bilancio di previsione 1991 »;
 - 13 - delibera n. 227 del Consiglio di amministrazione del 13 dicembre 1991: « Approvazione Bilancio di previsione 1992 e Bilancio pluriennale 1992-1994 »;
 - 14 - delibera n. 25 del Consiglio di amministrazione del 29 giugno 1992: « Approvazione Conto consuntivo anno 1991 »;
 - 15 - delibera n. 26 del Consiglio di amministrazione del 29 giugno 1992: « Assestamento e variazione al Bilancio di previsione 1992 »;
 - 16 - delibera n. 39 del Consiglio di amministrazione del 3 novembre 1992: « Variazioni al Bilancio di previsione esercizio finanziario 1992 »;
 - 17 - delibera n. 42 del Consiglio di amministrazione del 6 novembre 1992: « Bilancio di previsione 1993 e Bilancio pluriennale 1993-1995 »;
 - 18 - delibera n. 69 del Consiglio di amministrazione del 7 giugno 1993: « Approvazione del Conto consuntivo anno 1992 ».

TAB. 2
CONTO FINANZIARIO ENTRATE
(in milioni di lire)

	1990			1991			1992		
	Previste	Accertate	Riscosse	Previste	Accertate	Riscosse	Previste	Accertate	Riscosse
Giacenza di cassa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
avanzo di am.m.ne	2.249	-	-	1.444	-	-	1.573	-	-
Tit. 1* Entrate da tributi propri	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tit. 2* Assegnazioni varie	19.198	8.799	5.572	14.945	11.534	8.031	19.211	9.383	3.732
Tit. 3* Rendite patrimoniali	235	201	121	323	446	330	467	569	460
Tit. 4* Alienazioni a trasferimenti	804	543	281	824	614	365	652	1.039	682
Tit. 5* Mutui e prestiti	-	25	25	-	-	-	700	669	669
Tit. 6* Partite di giro e contab. speciali	3.292	1.593	1.049	3.349	1.207	883	3.553	2.003	1.600
TOTALE	25.778	11.161	7.048	20.885	13.801	9.609	26.156	13.663	7.143
Minori riscossioni nello stanziamento di cassa			19.233			16.760			24.670
Minori accertamenti nel previsto		14.617	26.281		7.084	26.369		12.493	31.813
		25.778			20.885			26.156	

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TAB. 3
CONTO FINANZIARIO USCITE
(in milioni di lire)

	1990		1991		1992	
	Previste	Impegnate	Pagate	Previste	Impegnate	Pagate
Rub.1 Servizi Generali e Organi Statutari	1.967	1.682	1.327	1.987	1.853	1.547
Rub.2 Riordino Fondiario	14.994	5.609	3.191	9.880	7.434	4.678
Rub.3 Sviluppo Agricolo e cooperazione	1.095	516	252	990	253	124
Rub.4 Attività promozionale e valorizzazione dei prodotti agricoli	1.652	1.200	735	1.652	1.200	752
Rub.5 Riserve per spese obbligatorie	65	-	-	5	-	70
Rub.6 Estinzione passività	2.713	1.920	1.528	3.022	2.038	1.553
Rub.7 Partite di giro e contab. speciale	3.292	1.593	1.415	3.349	1.207	856
TOTALE	25.778	12.520	8.448	20.885	14.023	9.520
Minori pagamenti nello stanziamento di cassa			17.643			16.126
Minori impegni sul previsto		13.258	26.091		6.833	25.646
		25.778		20.885		25.156
					12.040	23.101
						3.477
						8.376

3. — RISULTATI DELLA GESTIONE.

3.1. *Attendibilità delle previsioni.*

Come si può rilevare dai prospetti contenuti nelle tabelle n. 2 e n. 3, vi è stato un notevole divario tra le previsioni delle entrate e delle spese contenute nel bilancio preventivo e gli accertamenti e le riscossioni rilevate a consuntivo. Per quanto si riferisce all'esercizio 1990 si rileva un notevole scarto tra le entrate previste ed accertate ove si consideri il totale globale; si deve evidenziare che la maggiore discordanza emerge nel titolo II dove vi sono stati minori accertamenti per oltre 10 miliardi, su un totale previsto di 19 miliardi.

Del pari vistosa è la situazione relativa all'esercizio 1992, nel quale il totale delle entrate accertate rispetto a quelle previste è ridotto del 48,8 per cento. Ciò è dovuto principalmente alle minori assegnazioni da parte della Regione Marche.

Quanto sopra dà conto della situazione di incertezza nella quale l'Ente si trova a dover operare a causa dei tagli che devono essere apportati ai programmi a seguito della mancata assegnazione dei fondi da parte dell'Ente tutorio. Ciò appare tanto più evidente ove si consideri che solo ad esercizio finanziario inoltrato si ha notizia degli stanziamenti sui quali poter contare nell'anno di riferimento.

In proposito la Corte ritiene di dover rilevare che l'anomalo rapporto complessivo tra la importazione previsionale e la concreta utilizzazione degli stanziamenti comporta in definitiva l'esigenza di un ridimensionamento incisivo delle grandezze finanziarie nelle quali l'Ente articola le previsioni del proprio bilancio, e ciò al fine di fare salve la necessaria attendibilità e la realistica affidabilità del bilancio stesso.

Altra considerazione è quella relativa al notevole avanzo di amministrazione esposto negli anni in esame, che supera il miliardo di lire e che anzi appare notevolmente superiore a quello che emergeva nella relazione svolta negli anni 1988-1989. A tale proposito si osserva che detto avanzo non può essere tutto utilizzato nell'esercizio successivo in quanto lo stesso risulta costituito per la massima parte da residui attivi, dei quali, come verrà meglio esplicitato nel prosieguo, non esiste certezza sotto il riflesso del loro integrale realizzo.

3.2. *Analisi delle risultanze finanziarie.*

Si intendono qui richiamate le considerazioni or ora espresse sullo scarto tra le entrate previste e le entrate accertate, con gli ovvi riflessi sul versante delle spese.

In senso contrario mette conto sottolineare soltanto la sottostima delle rendite patrimoniali, risultate accertate nel 1991 per 446 milioni (rispetto ad una previsione di 323 milioni) e nel 1992 per un importo di L. 569 milioni (rispetto ad una previsione di L. 467 milioni) ed altresì la sovrastima delle partite di giro e contabilità speciali in ragione del 50 per cento circa rispetto alle somme accertate.

Quanto alle spese le somme previste sono risultate tutte di gran lunga superiori a quelle poi effettivamente impegnate; nel 1990 le somme impegnate nel loro complesso sono risultate pari al 48 per cento delle previsioni di bilancio ed in particolare la voce riordino fondiario per gli esercizi 1990 e 1992 è risultata superiore di oltre tre volte a quella effettivamente impegnata.

Dall'esame delle poste di consuntivo come sintetizzate nella Tab. 3 emerge, quanto al 1990, che il 7,7 per cento degli impegni concernenti gli interventi della rubrica 2 (riordino fondiario), pari a 1.165 milioni, ha riguardato spese per ampliamento ed ammodernamento del Centro imbottigliamento vino, mentre il 35,7 per cento pari a 5.000 milioni hanno riguardato i PIM.

Per quanto riguarda il 1992, la rubrica seconda prevedeva un impegno di L. 1.200 milioni per la ristrutturazione degli immobili del Centro sperimentale di Jesi, ma la somma non è stata utilizzata (7).

Quanto alle spese per lo sviluppo agricolo e la cooperazione (rubrica 3) è risultato che nel 1990 il 54 per cento (282 milioni) delle somme impegnate si riferisce al settore delle fidejussioni divenute operative nei confronti dell'Ente nel corso dell'esercizio.

Nella rassegna delle spese impegnate nel 1990 va fatto cenno poi all'importo di 1.200 milioni relativo alla attività promozionale e di valorizzazione dei prodotti agricoli (rubrica 4): in particolare trattasi prevalentemente (1.000 milioni) di spese per programmi specifici di attività promozionali intesi a favorire il collocamento di prodotti agricoli e zootecnici della regione mediante la partecipazione a fiere, mercati e manifestazioni affini.

Sia nel 1991 che nel 1992 rilevante è risultata la quota del totale delle spese della rubrica 4 destinate alla promozione dei prodotti agricoli regionali.

Nel 1991 si è avuta una percentuale dell'83 per cento (pari a L. 1.000 milioni), mentre nel 1992 la percentuale è stata dell'84,5 per cento (pari a L. 1.310 milioni) (8).

La voce di spesa che assorbe prevalentemente gli interventi di cui alla rubrica 6 (estinzione delle passività) concerne interessi passivi (e spese accessorie) su vari mutui contratti dall'Ente in diversi periodi, interessi corrispondenti sugli importi totali delle specifiche rate di ammortamento relative alle singole annualità.

La spesa nel 1990 ha rappresentato il 56,9 per cento della somma complessiva di L. 1.920 milioni, nel 1991 il 56,8 per cento della spesa complessiva di L. 2.008 milioni e nel 1992 ha rappresentato il 42,8 per cento della complessiva somma di L. 2.723.

Per quanto riguarda infine la rubrica 7 « Partite di giro e contabilità speciali » si rileva, rispetto alle previsioni, uno scarto che rasenta il 50 per cento per gli anni 1990 e 1992, mentre supera il 67 per cento per l'anno 1991.

(7) In ordine alle spese concernenti il centro di Jesi si vedano le considerazioni formulate nel precedente paragrafo 5.2 della parte seconda.

(8) Anche per tali interventi si vedano le considerazioni formulate per il paragrafo 8 della parte seconda.

RENDICONTO PATRIMONIALE FINANZIARIO
(in milioni di lire)

ATTIVITÀ	1990	1991	1992
<i>Patrimonio permanente</i>			
Fabbricati	3.615	3.900	3.810
Macchinari, impianti etc.	20.177	22.096	20.749
Attrezzi agricoli	186	264	337
Mobili e arredi vari	1.467	1.652	2.118
Automezzi	224	244	266
Partecipazioni	333	383	463
Crediti verso lo Stato, cooperative etc.	13.000	14.241	16.501
<i>Patrimonio finanziario</i>			
Disponibilità liquide	1.891	1.826	1.016
Residui attivi	7.708	7.375	8.986
Totale attività . . .	48.111	51.981	54.246
Depositi cauzionali . . .	11	11	12
Totale . . .	48.122	51.992	54.258

PASSIVITÀ	1990	1991	1992
<i>Patrimonio permanente</i>			
Debiti verso lo Stato e vari	13.504	14.705	15.271
Fondi ammortamento	13.342	15.094	15.715
Fondi accantonamento	7.873	8.845	8.859

Segue: PASSIVITÀ.

PASSIVITÀ	1990	1991	1992
Patrimonio di fondazione	250	250	250
<i>Patrimonio finanziario</i>			
Residui passivi	7.978	7.503	8.864
Totale passività . . .	42.947	46.397	48.959
Patrimonio netto . . .	5.175	5.595	5.299
Totale . . .	48.122	51.992	54.258

3.3. Situazione patrimoniale.

La tabella n. 4 dà contezza della situazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente di Sviluppo nelle Marche. Il patrimonio netto nell'anno 1990 era di L. 5.175 milioni, nell'anno successivo è stato di L. 5.591 milioni con un leggero aumento, ed infine nel 1992 è stato di L. 5.299 milioni con un peggioramento (- 296 milioni).

Il patrimonio finanziario, costituito dalle disponibilità liquide e dai residui attivi e passivi rappresenta per l'anno 1990 il 3,36 per cento, per l'anno 1991 il 3,26 per cento e, per l'anno 1992 il 2,09 per cento dell'intero patrimonio.

La diminuzione percentuale evidenziata è dovuta al decremento delle disponibilità liquide.

Tra i crediti verso lo Stato, cooperative e varie il 49,8 per cento per l'anno 1990, il 56,3 per cento per il 1991 e il 53,8 per cento per il 1992 rappresentano crediti verso assegnatari di terreno, mentre il 45 per cento per l'anno 1990, il 42,6 per cento per il 1991 ed il 45,5 per cento per il 1992 rappresentano i crediti verso le cooperative.

Per quanto riguarda il fondo ammortamento si rileva che relativamente ai macchinari, mobili ed arredi, automezzi e apparecchiature varie sono stati accantonati fondi per L. 211.608.613 per l'anno 1990, L. 240.950.619 per l'anno 1991, e L. 298.479.639 per l'anno 1992. Per lo stabile, sede dell'Ente, nei tre anni presi in esame, è stata applicata la percentuale del 3 per cento, mentre per le cantine, stalle ed impianti similari è stata applicata l'aliquota media del 7 per cento.

Il balzo, in ultimo, dei residui passivi costituisce riprova di una certa vischiosità operativa dell'apparato dell'Ente, acuita dalla esistenza di procedure che andrebbero semplificate, specialmente in ordine agli interventi istituzionali.

3.4. Gestione aziende agrarie.

L'Ente di Sviluppo nelle Marche gestisce, a titolo sperimentale, alcune aziende agrarie, presso le quali effettua sperimentazioni di nuove colture per verificare, a livello regionale e quindi trasferire nel mondo operativo, i risultati delle ricerche agronomiche.

All'inizio di ogni anno il Comitato esecutivo procede all'approvazione dei fabbisogni di spesa di ogni singola azienda, sulla base dei programmi di attività e delle indicazioni fornite dal servizio competente.

Delle attività svolte da dette aziende si è già riferito nella parte seconda — punto 2.5.2. della presente relazione — qui si riportano i dati relativi all'impegno finanziario dell'Ente.

GESTIONE FINANZIARIA AZIENDE AGRARIE (valori espressi in migliaia di lire)

	JESI			CARASSAI			CANTINA		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Costi	141.033	114.788	161.940	224.078	209.733	240.113	54.038	106.825	61.486
Ricavi	81	10.717	8.860	35.449	47.658	70.377	19.660	8.195	12.120
Perdite	140.952	104.071	153.080	188.629	162.075	169.736	34.378	98.630	49.366

L'incremento di spesa che si registra dimostra la volontà dell'Ente di privilegiare tale settore di attività.

3.5. Analisi dei residui.

3.5.1. Premessa.

Com'è noto, le scritture contabili di un ente pubblico impongono la ripresa delle risultanze finali dell'esercizio che precede in quello che segue. In sede di formazione del bilancio di previsione la ripresa delle predette risultanze trova riscontro nell'applicazione dell'avanzo o del disavanzo di amministrazione presunto.

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

L'avanzo o il disavanzo di amministrazione è composto della somma algebrica dell'avanzo o disavanzo di cassa aggiunto all'ammontare dei residui.

Ne consegue che l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, nell'esercizio successivo, deve tenere conto della esatta determinazione dell'importo dei residui.

3.5.2. Esposizione contabile.

Si riportano, di seguito, i dati relativi alla formazione dei residui attivi e passivi nei tre anni presi in esame:

RESIDUI ATTIVI	1990	1991	1992
(in milioni di lire)			
– esistenti al 1° gennaio	7.316	7.708	7.375
– riaccertati	—	—	—
	7.316	7.708	7.375
– riscossi	3.553	3.746	3.989
– rimasti	3.763	3.962	3.386
– formati nell'anno	4.133	4.192	6.520
– eliminati	168	779	920
Totale residui attivi ...	7.708	7.375	8.986

RESIDUI PASSIVI	1990	1991	1992
(in milioni di lire)			
– esistenti al 1° gennaio	7.440	7.977	7.503
– pagati nell'anno	2.814	3.847	3.502
	4.626	4.130	4.001

Segue: RESIDUI PASSIVI.

RESIDUI PASSIVI	1990	1991	1992
(in milioni di lire)			
– eliminati	721	1.130	876
– rimasti	3.905	3.000	3.125
– formatisi nell'anno	4.073	4.503	5.739
Totale residui passivi ...	7.978	7.503	8.864

3.5.3. Residui attivi.

Dalle tabelle che precedono è agevole rilevare che i bilanci dell'ESAM espongono residui attivi di notevole entità (9).

L'impiego integrale dei residui attivi, consistente nel completo utilizzo nell'anno successivo dell'avanzo di amministrazione, pur rappresentando una operazione contabilmente corretta, potrebbe portare, nel prosieguo, all'assunzione di impegni che potrebbero poi rivelarsi anomali, perché privi di reale copertura finanziaria.

Ciò in quanto ogni mancata riscossione di uno qualsiasi dei residui attivi comporta un minore introito e di conseguenza un mancato realizzo a discapito dell'avanzo di amministrazione, avanzo che potrebbe essere utilizzato in sede di assestamento del bilancio ovvero con altro provvedimento deliberativo.

Per tali considerazioni il Magistrato delegato al controllo ha inviato l'Ente a provvedere ad una analisi della effettiva consistenza dei residui attivi prima di programmare il reimpiego dell'avanzo di amministrazione e ciò in analogia a quanto previsto per gli enti di cui alla legge n. 70 del 1975 dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1979; e contestualmente ha sottolineato la necessità di provvedere all'attivazione di ogni procedura di recupero crediti facendo osservare che ove si dovesse verificare la mancata riscossione di crediti per intervenuta prescrizione del diritto, sarebbero stati interessati gli organi competenti per accertare le responsabilità degli amministratori in relazione al mancato introito.

(9) I residui attivi risultano da fitti, canoni e quote d'uso per impianti realizzati dall'Ente, assegnazioni statali per il progetto di riordino fondiario, quote di assegnazioni regionali, contributi su interessi di ammortamento mutui, ecc.

A seguito di tale intervento l'Ente si è attivato ed ha proceduto ad una analisi della effettiva consistenza dei residui attivi.

È stato inoltre tenuto conto di tale osservazione in sede di applicazione dell'avanzo di amministrazione che, per motivi prudenziali, è stato utilizzato solo parzialmente.

3.6. Avanzo di amministrazione.

L'Ente di sviluppo nelle Marche espone un notevole avanzo di amministrazione che per l'anno 1990 è pari a L. 1.444.062.151, per l'anno 1991 è pari a L. 1.573.312.084, mentre per l'anno successivo ammonta a L. 1.076.173.930 (10).

Gli importi sopraindicati appaiono di notevole entità soprattutto se rapportati alle entrate finanziarie complessive accertate dell'Ente.

Infatti nei tre esercizi presi in considerazione l'avanzo di amministrazione rappresenta nel primo anno l'11,726 per cento delle entrate accertate, nel secondo anno il 10,447 per cento e nel terzo l'8,902 per cento.

Va comunque tenuto presente che sulla effettiva consistenza dell'avanzo di amministrazione incidono voci quali l'avanzo di cassa ed i residui passivi, poste che risultano sempre di natura certa per i valori rilevati, incide inoltre il carico dei residui attivi per i quali la incertezza sulla effettiva e concreta riscossione induce all'applicazione di criteri restrittivi sul loro completo utilizzo data la presunta difficoltà di una loro integrale realizzazione.

D	anno 1990	anno 1991	anno 1992
(in milioni di lire)			
Fondo di cassa 1° gennaio	2.373	1.711	1.701
Totale riscossioni	10.601	13.355	11.132
Totale pagamenti	11.261	13.366	11.879
Differenza ...	- 660	- 11	- 747
Fondo di cassa 31 dicembre	1.713	1.700	954
Residui attivi.....	7.708	7.375	8.986
Residui passivi	7.977	7.503	8.864
Differenza ...	- 269	- 127	+ 122
Avanzo di amministrazione ...	1.444	1.573	1.076

(10) Dimostrazione dell'avanzo di amministrazione.

4. — PROCEDURE INVENTARIALI.

L'articolo 53 del regolamento di contabilità e di amministrazione dell'Ente di Sviluppo delle Marche, per quanto attiene alle procedure inventariali dei beni immobili ed alle relative scritture, prevede la tenuta di due distinti registri. Si osserva però che il Servizio competente dell'Ente provvede regolarmente all'aggiornamento del solo registro « Giornale inventario beni patrimoniali ».

In tale giornale, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 54, punto 3 del regolamento, non risultano annotati né i dati catastali né la rendita imponibile; mancano inoltre gli estremi di eventuali contratti di affitto e della relativa deliberazione del Consiglio di Amministrazione ed il tipo di reddito, in conformità al punto 6 dell'articolo 54.

Per quanto riguarda il carico e lo scarico dei beni immobili, non risulta che dette operazioni avvengano nei modi indicati dall'articolo 55, in quanto le rispettive operazioni si basano solo sulla ricerca dei necessari dati attraverso l'esame dei mandati emessi durante l'esercizio, nonché dei contratti d'acquisto e/o di vendita elencati con nota informale da parte del Servizio sviluppo agricolo, sulla base di una richiesta che viene effettuata a fine esercizio.

Da una verifica effettuata dal Collegio dei revisori in data 9 giugno 1992, è risultato che non sono state mai effettuate rivalutazioni dei cespiti e che gli ammortamenti sono operati solo da epoca recente (1989) e per la sola sede dell'Ente.

È risultato, inoltre, che con le stesse modalità già indicate avviene la registrazione nel giornale dei beni immobili rustici, per i quali risulta una descrizione sintetica.

L'esame dell'allegato 11 ai rendiconti (macchine, impianti ed attrezzature diverse, stabilimenti ed altri impianti) ha evidenziato che i cespiti non sono registrati nel « Giornale inventario beni patrimoniali » a fogli fissi, bensì su schede mobili debitamente numerate e firmate.

È stato rilevato che i valori finali desunti dalle schede sopra indicate sono il risultato delle variazioni intervenute nel corso dei vari esercizi anche per operazioni che non riguardano l'entità patrimoniale dei cespiti ma loro aspetti gestionali (es. polizze incendi, RCT-O, eccetera).

Per quanto riguarda i valori indicati si deve rilevare che gli stessi esprimono non solo l'entità patrimoniale immobiliare ma anche quella mobiliare, per cui essi non hanno alcuna rilevanza ai fini della puntuale e regolare tenuta dell'inventario e per la conseguente determinazione delle quote di ammortamento.

Se ne deduce che i valori evidenziati nelle schede, e quindi negli allegati ai rendiconti, non sono da ritenersi espressivi della reale consistenza dei beni immobiliari.

La ricognizione riferita ai « mobili, macchine ed arredi d'ufficio » ha evidenziato che nel registro di cui all'articolo 59 del regolamento, non appare la prevista « dichiarazione del responsabile del competente ufficio amministrativo » attestante il numero delle pagine di cui il

registro si compone e vengono omessi gli estremi della lettera di ordinazione, il luogo dove è reperibile il bene e la dichiarazione attestante la corrispondenza tecnica ed economica del bene.

È risultato altresì che la cancellazione dall'inventario per tutti i beni mobili non avviene, nel rispetto dell'ultimo comma dell'articolo 61 del regolamento, con formale provvedimento del Comitato esecutivo.

L'ultima ricognizione dei beni inventariali è presumibilmente avvenuta nel 1983 e quindi da ben oltre cinque anni (art. 67) e negli ultimi dieci anni non vi è stato alcun rinnovo degli inventari, così come prevede il citato articolo 67 del regolamento.

Per quanto detto la Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo, per quanto di loro competenza, sulla necessità di far osservare ed applicare le disposizioni regolamentari e in particolare anche l'articolo 64 riguardante i beni non utilizzati o irreperibili e le modalità per la loro cancellazione, ribadendo la necessità di una puntuale osservazione di tutta la normativa vigente in materia.

PARTE QUARTA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La valutazione di sintesi della Corte, a conclusione della rassegna dei risultati gestionali relativi al triennio 1990-1992, non differisce di molto da quelle formulate nella precedente relazione, permanendo, nella stessa misura, incognite sotto il profilo ordinamentale, inadeguata vigilanza, squilibri organizzativi, incertezze funzionali, insufficienze operative e in definitiva un quadro effettivo del ruolo dell'Ente ben diverso da quello delineato dalla legge.

Le inadempienze regionali in tema di programmazione settoriale e territoriale continuano a precludere all'Ente il perseguimento dei più qualificati compiti istituzionali, costituiti dall'attuazione degli indirizzi di politica agraria della Regione, compiti che avrebbero dovuto trovare collocazione nel piano di sviluppo agricolo regionale e nei piani di sviluppo zonali approvati dalla Regione stessa.

Non risultano certo di alcun rimedio a tale situazione le episodiche, esigue attribuzioni di compiti derivanti in genere da specifiche leggi regionali, rivelatesi inidonee a conferire all'ente il concreto ruolo di strumento tecnico-operativo della Regione nel settore agricolo.

Di fatto, l'attività dell'Ente, svincolata da un minimo di riferimento programmatico, risulta circoscritta a ben ristretti e residuali ambiti.

In tale situazione l'esistenza di specifici apparati burocratici regionali preposti all'attuazione degli interventi pubblici in agricoltura finisce per svuotare di contenuto il ruolo attribuito dalla legge all'Ente.

Alla duplicazione di strutture burocratiche non corrisponde neppure una chiara ed equilibrata ripartizione di compiti.

Preminenti si profilano pertanto le esigenze di adeguamento di tale quadro istituzionale, cui dovrebbero essere finalizzate coerenti iniziative regionali senza le quali non appare configurabile un ruolo appropriato dell'Ente, in atto non agevolmente identificabile nel contesto degli organismi funzionali agricoli della Regione.

Le evidenziate carenze di fondo e la delineata esigenza di misure normative non esimono peraltro dal rilevare comportamenti di manifesto disimpegno degli organi regionali nei confronti dell'Ente.

Ne costituiscono concreta testimonianza la situazione di prorogatio degli organi decisionali dell'Ente, verificatasi nel periodo in esame e protrattasi per ventidue mesi, l'assegnazione di personale in misura inferiore a quella prevista dalla dotazione organica, nonché il notevolissimo ritardo nell'espletamento delle procedure concorsuali relative alle qualifiche dirigenziali che ha impedito una tempestiva organica strutturazione funzionale dell'Ente.

Le incongruenze di fondo sul piano istituzionale dianzi indicate e le censurate inadempienze regionali non esauriscono peraltro la causa della complessiva inadeguata attività dell'Ente.

Richiamate nella presente sede le singole varie osservazioni formulate nei precedenti paragrafi, la Corte ricorda ora, in una prospettazione sintetica ed essenziale delle stesse, specifici comportamenti, anche omissivi, dell'Ente.

Sotto il profilo organizzativo va segnalata la esigenza di evitare continui rinvii delle questioni poste all'ordine del giorno, l'adozione non tempestiva delle delibere e la incompletezza degli atti istruttori sovente sprovvisti dei prescritti pareri degli organi tecnici.

Sotto il profilo dell'attività svolta le carenze più rilevati riguardano le attività connesse alle procedure relative agli interventi conseguenti le garanzie fidejussorie, per le quali, come già accennato, si rende necessaria l'adozione di ulteriori cautele volte a tutelare l'Ente soprattutto nei casi in cui le fidejussioni stesse sono divenute operative e per altro verso, un'azione costante diretta al rientro, effettivo ed integrale, delle somme pagate.

Quanto alla concessione di anticipazioni, che negli anni passati hanno avuto un ruolo marginale nell'attività finanziaria dell'Ente, ma che negli anni in esame hanno assunto un ruolo preponderante a seguito della recente legislazione regionale, si rende indispensabile che l'Ente si attenga scrupolosamente a rigidi e precisi vincoli in ordine alle modalità procedurali ed alla durata delle medesime.

Per ciò che attiene ai rapporti tra l'ESAM e la Cassa per la formazione della proprietà contadina si raccomanda di seguire con continuità e completezza le procedure amministrativo-contabili ed i conseguenti versamenti attuando un sempre migliore coordinamento tra gli uffici preposti a tale settore di attività.

Quanto all'attività di sperimentazione sarebbe opportuno che le attività di studio e ricerca svolte dall'Ente avessero una sempre più ampia divulgazione nel territorio regionale.

Per quanto riguarda l'attività promozionale, tesa alla conoscenza ed alla commercializzazione dei prodotti marchigiani, sia in Italia che all'estero, si rende indispensabile acquisire dati precisi in ordine all'efficacia dell'azione svolta, soprattutto quando si raggiungono mercati stranieri per i quali si richiede un notevole impegno finanziario.

La Corte rileva inoltre l'esigenza di una maggiore aderenza delle poste di bilancio alla realtà in modo da rendere attendibili e perciò affidabili i dati esposti.

Quanto alla massa dei residui attivi, necessita maggiore sollecitudine nella realizzazione dei vari crediti, non solo in tema di anticipazioni, ma anche di riscossione di quote a carico degli assegnatari dei terreni e dei gestori degli impianti delle cooperative.

La Corte, da ultimo, segnala la opportunità di porre maggior riguardo ai problemi connessi alla gestione del patrimonio adeguando le relative procedure inventariali.