
ALLEGATO 2

Calogero Taverna (*)

Relazione sul comparto dei conti bancari dell'AIMA

(*) Consulente esterno del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

PAGINA BIANCA

AIMA e BANCHE

Nei tanti anni pregressi è stata politica dell'AIMA quella di affidarsi per ogni occorrenza nei servizi di pagamento e di incasso al sistema bancario: emerge allo stato un intreccio finanziario e creditizio che involge l'estesa area della Tesoreria dell'AIMA.

Poca attenzione è stata invero rivolta a questo delicato settore della tesoreria dell'AIMA, ritenendola a torto marginale ed irrilevante quanto ad incombenze di controllo, di analisi, programmazione e corretta imputazione di bilancio.

Ma trattasi di distorsioni che vanno decisamente correttee di carenze cui occorre prontamente ovviare. Si pensi che i circuiti finanziari che annualmente investono l'AIMA attengono alle erogazioni CEE - ultimamente attestatesi sui dieci mila miliardi per anno solare - ed a quelle di Stato, che seppure di gran lunga inferiori, ascendono pur sempre sui mille miliardi per esercizio. Non vanno, poi, sottaciute le rifluenze dei vari introiti per realizzo di attività e di merci immagazzinate e delle cospicue giacenze nei conti per le garanzie da ultimo pretese in contanti in taluni settori merceologici, quali ad esempio quelli della carne.

Purtroppo l'accennata disattenzione non consente oggi statistiche precise e quantificazioni indispensabili per una corretta politica:

di gestione della tesoreria dell'AIMA, s'intende sotto il peculiare aspetto del flusso dei fondi cui si è accennato.

Ad innervare, dunque, una siffatta tesoreria, con un processo intenso ma caotico e talora dispersivo, è valso il pluridecennale intreccio di rapporti bancari. Quello che doveva essere solo l'avvalimento di una o due grandi banche per la messa a disposizione dei fondi AIMA a favore dell'ampia platea degli utenti, si è trasformato, via via, in una ramificazione di relazioni bancarie di cui oggi si è perso il conto.

Mi sono subito adoperato per disegnare almeno la mappa dei conti bancari dell'AIMA: ma i risultati - sia pure già cospicui - sono ben lungi da una inventariazione esaustiva e tecnicamente atta alle conseguenti incombenze della corretta impostazione di bilancio, sia in fase di previsione che in quella di consuntivo, nonché alle necessitanti rileborazioni e ai doverosi controlli informatici.

L'AIMA, per inveterata riluttanza verso tali politiche finanziarie, non agevola, nelle sue espressioni organizzative ed esecutive, compiti della specie e vi è una affiorante remora verso impostazioni che esulano dai consueti schemi dell'agire secondo norme e limiti di una burocrazia pubblica. Se non intervengono pressioni ed imposizioni delle massime autorità di vertice, il fenomeno degenererà ancor più e prima o poi paleserà il suo preoccupante atteggiarsi ad incontrollata dispersione di fondi pubblici, comunitari o di Stato che siano.

Pur nelle condizioni ardue della sinora totale indifferenza verso il problema, ho cercato di inventariare la cennata rete dei legami bancari e va subito detto che l'AIMA fa registrare oltre mille conti con banche: sono conti spesso infruttiferi che comportano solo spese ed è certo riconosciuta abilità delle banche quella di

rendere oltremodo redditizi per loro i rapporti inoperosi. Dalle spese di tenuta di conto, ai recuperi sovrabbondanti delle spese postali che la recente legge sulla trasparenza bancaria ha smisuratamente legittimato, alla ripetizione di oneri più o meno d'indole fiscale, ai vari gravami annuali per tenuta conto, ogni rapporto bancario finisce col costare all'utente (ed ho appurato che l'AIMA è tutt'altro che utente favorito) qualche centinaio di migliaia di lire all'anno. Moltiplicato tale onere per i mille e più rapporti di cui si è detto, emerge - ed è in definitiva l'elemento meno grave - che l'AIMA viene annualmente incisa per centinaia di milioni, con evidente ripercussione sulla trasparenza del proprio bilancio. Tali oneri, infatti, né previsti né formalizzati, finiscono compensati tra le pieghe dei ricavi bancari.

ORIGINE, SVILUPPO E PROBLEMI DEI CONTI BANCARI DELL'AIMA

L'indagine da me condotta mette in luce che l'AIMA ha allacciato rapporti bancari per corrispondere ad esigenze connesse ad aree operative che possono così classificarsi:

- area dell'erogazione diretta dell'AIMA attraverso sei grandi banche nazionali che vengono chiamate 'banche polmone' e che sono le vere banche tesoriere dell'azienda di Stato;
- area dei conti accesi dalla categoria dei cosiddetti 'assuntori dell'AIMA', in nome e per conto di quest'ultima, ai fini di erogare a terzi i benefici agricoli che transitano per il loro tramite, date le caratteristiche di una siffatta interposizione più o meno indispensabile;

- area dei conti accesi dalle associazioni, in nome e per conto dell'AIMA, per la particolare interposizione che ad esse si è voluta assegnare;
- area dei conti accesi dai vari istituti (cooperative, assuntori, associazioni, magazzini generali, distillerie, etc.) per un transitorio e fugace accredito dei ricavi AIMA da cessioni varie delle proprie merci e derrate immagazzinate in silos o depositi o distillerie di terzi;
- area dei depositi cauzionali in contanti che una recente disposizione comunitaria vuole infruttiferi per i depositanti (v. comparto carni).

A stretto rigor di termini, solo la prima area ha un suo fondamento normativo: il resto stride con la legge istitutiva dell'AIMA che vorrebbe tutta la tesoreria dell'Azienda di Stato presso la Tesoreria Centrale.

Va qui precisato che tra leggi, statuti, regolamenti, organismi di controllo, preventivi pareri di legittimità, i vincoli giuridici esterni che incombono sull'AIMA, specie nel settore dei rapporti con le banche, sono minuziosi, inceppanti e non facilmente derogabili.

Carattere pregiudiziale e fortemente ostativo riveste l'art. 10, c. 2°, parte prima della legge 14 agosto 1982, n. 610, che è di base per l'AIMA, essendo l'ultima legge di riordinamento dell'azienda di Stato. Firmata, tra gli altri da Andreatta, questi vi ha lasciato le stigmate del suo pensare, tendente a togliere

ogni autonomia finanziaria agli enti pubblici in tema di rapporti bancari.

La legge recita nel punto citato: «I mezzi finanziari di cui al comma precedente <dunque, 'fondi dello Stato', 'somministrazioni della CEE' e le altre entrate comunque realizzate dall'Azienda, n.d.r.> affluiscono ad apposito conto corrente infruttifero, costituito presso la Tesoreria centrale dello Stato, intestato all'Aima, sul quale fanno carico le spese sostenute dall'Azienda». Per attenuare la portata fortemente inibitiva di questa norma 'ca-pestro', si è atteso il D.P.R. 14 febbraio 1985, n. 30 recante l'«approvazione dello statuto-regolamento dell'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (A.I.M.A.)» per introdurre una norma alquanto derogativa (ma non del tutto e piuttosto sibillina). All'art. 18 del testo regolamentare - a firma Pandolfi - si stabilisce che «con delibera del consiglio di amministrazione nell'ambito delle disponibilità finanziarie, l'A.I.M.A., per la sola erogazione ai beneficiari delle spese per l'attuazione dei compiti <istituzionali> può avvalersi di istituti di credito nazionale...».

Non è facile comprenderne il vero significato. Sembra doversi comunque ricavarne che:

- a) debbano sussistere delle 'disponibilità finanziarie';
- b) in tal caso, è ammesso il canale bancario;
- c) ma la competenza è tutta e solo del consiglio di amministrazione;
- d) il quale, per la sola erogazione ai beneficiari delle spese;
- f) può avvalersi di istituti di credito ex art. 5 l.b.;
- g) purché di livello nazionale.

Per prassi ormai consolidata, non vengono fatti rientrare in siffatto ristretto ambito i conti bancari accesi dagli Assuntori e dalle Associazioni e Unioni intermediarie, a nome dell'AIMA ma demandati, per decreto ministeriale ed in base ad articolata convenzione, alla loro diretta gestione.

La base giuridica di ciò è di varia natura. Invero, la stessa legge di Riordinamento (la n. 610) introduce la particolare figura intermedia in pubblico servizio all'art. 8. Vi si consente che «che per il compimento delle operazioni relative ai compiti <istituzionali> l'AIMA si avvale prioritariamente di associazioni ed unioni di produttori agricoli riconosciute, di cooperative e loro consorzi, nonché degli altri operatori che risultino iscritti all'albo di cui al presente articolo, mediante convenzioni stipulate sulla base delle condizioni generali deliberate dal Consiglio di amministrazione ed approvate dal CIPAA, [organismo come noto ora disciolto, n.d.r.]» Valore integrativo assume il successivo art. 9 (Finanziamenti per le operazioni di intervento) laddove l'AIMA viene chiamata ad 'assicurare ... agli assuntori dei servizi', «i finanziamenti necessari ... con le modalità che verranno stabilite dal Consiglio di Amministrazione dell'AIMA e approvate dal CIPAA».

L'istituzione dell'apposito Albo degli Assuntori AIMA di cui al D.M. 12 luglio 1984 è stata occasione per trattare dei conti bancari di detti intermediari dell'Azienda. Dovendosi dare attuazione all'art. 9 della legge n. 610 (finanziamento per le operazioni di intervento) viene incluso un comma nel art. 15 di detto decreto che così recita: «Le anticipazioni finanziarie, che

sono corrisposte dall'AIMA sulla base di periodiche previsioni, vengono accreditate su un conto corrente vincolato operante presso una banca indicata dall'assuntore ed accettata dall'A.I.M.A.; tale conto bancario intestato direttamente all'AIMA, è gestito dall'assuntore per far fronte esclusivamente al pagamento delle merci dei conferenti all'intervento acquistate dall'assuntore medesimo.»

Come vedesi, per decreto ministeriale a firma Pandolfi, i limiti legislativi di base vengono estensivamente interpretati e, per taluni versi, superati. Le banche vengono scelte dall'assuntore. Esse non devono più essere di livello 'nazionale' ma di 'primaria importanza'. Il conto acceso a nome di un'azienda di Stato può venire gestito direttamente dal privato, sia pure con tantissimi limiti.

Strumento di ulteriore svincolo e di snellimento burocratico si palesa la convenzione di affidamento delle singole assuntorie. Vi si richiama esplicitamente l'adunanza del Consiglio di Amministrazione di delibera delle «condizioni particolari di contratto con riferimento a quelle generali riportate nel D.M. 12.4.1984». Si procede ad una analitica convenzione che investe la parte operativa, commerciale, assicurativa e persino fiscale. Vengono disciplinati i termini e le modalità del compenso dell'assuntoria. Infine, in appositi, lunghi articoli sono stabilite regole e facoltà d'accensione di conti bancari. Nella bozza di convenzione da me esaminata agli artt. 10, 11 e 12, appaiono i seguenti elementi contrattuali in tema di conti bancari:

- a) gli importi per gli acquisti vengono «indicati dall'AIMA sul conto corrente aperto presso primario Istituto di credito nazionale indicato dall'AIMA e le cui condizioni sono direttamente concordate con l'AIMA stessa e 'intestato AIMA conto acquisti' ...»,
- b) «sul predetto conto corrente l'Assuntore è espressamente delegato ad effettuare i pagamenti esclusivamente per il pagamento delle bollette di acquisto della merce conferita all'intervento con le modalità e nei limiti della presente convenzione e sulla base dei documenti in essa previsti, documenti che dovranno pervenire alla banca e dalla stessa essere controllati»;
- c) «con riferimento a ciascun mese dell'anno, l'Istituto di credito deve trasmettere all'AIMA gli estratti trimestrali del suddetto conto bancario»;
- d) «gli interessi attivi maturati su detto conto saranno versati con vaglia del Tesoro emesso a favore dell'AIMA sul c/c infruttifero n. 416 intestato "AIMA - GESTIONE FINANZIARIA" unitamente agli estratti conto scalari annuali. Il conto acquisti, salvo diversa disposizione dell'AIMA, dovrà essere chiuso entro 90 giorni dal termine di scadenza del contratto»;
- e) per le vendite vanno aperti conti bancari a parte, aventi le stesse regole e da gestire con le stesse modalità dei conti 'acquisti' (art. 11);
- f) disciplinati a parte sono i finanziamenti cui accenna la legge. «Per tali anticipazioni finanziarie l'AIMA rimborserà all'ENTE - recita infatti l'art. 12 della convenzione - il costo del finanziamento nell'importo risultante dall'estratto del conto corrente bancario utilizzato. Per quanto attiene al citato costo del finanziamento, sarà applicato il tasso ottenuto dall'Assuntore, previamente autorizzato dall'AIMA».

Non è questa la sede per un riscontro di legittimità di tali convenzioni. Resta di tutto risalto, però, una indubbia duttilità applicativa dei testi legislativi.

Allo stato, dunque, ulteriori modifiche del sistema dei pagamenti tramite le banche vanno eventualmente praticate con le dovute cautele e previo studio dell'ammissibilità giuridica.

ALCUNE NOTE SULLE CONVENZIONI

Lo strumento giuridico delle convenzioni ha, invero, un supporto legislativo nella legge n. 610, purché però rispetti le modalità dei citati artt. 8 e 9, quando trattisi di rapporti con gli assuntori, e con la liberalizzazione del terzo comma dell'art. 11 che recita: «per la stipulazione dei contratti dell'Azienda non è obbligatorio il parere del Consiglio di Stato e i contratti medesimi sono esecutivi all'atto della loro sottoscrizione».

Nel preambolo del D.M. 12/4/84 istitutivo dell'Albo Assuntori si esplicita che sono state «viste le condizioni generali delle convenzioni da stipulare per il compimento delle operazioni relative ai compiti <istituzionali> deliberate dal Consiglio di amministrazione dell'A.I.M.A. nelle sedute del 20 e 28 dicembre 1983 ed approvate dal Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare - C.I.P.A.A. -, nella seduta del 9 febbraio 1984».

Nelle convenzioni con gli Assuntori leggesi che con apposita adunanza «il Consiglio di Amministrazione dell'AIMA ha deliberato le condizioni particolari di contratto con riferimento a quelle generali riportate nel D.M. 12.4.1984...» e che quanto prima esposto fa «parte integrante del presente atto ed ha valore di patto.»

Ne discende la legittimità della particolare convenzione, anche se allo stato non si comprende come possa conseguirsi il requisito della preventiva approvazione del CIPAA contenuto sia nell'art. 8 sia nell'art. 9 della legge fondamentale dell'AIMA, n. 610, data la soppressione del'organismo interministeriale.

Ma il richiamo esplicito al D.M. 12.4.1984, una qualche perplessità la suscita ove si ponga mente che i conti bancari ammessi sono solo quelli per le «anticipazioni finanziarie» (cfr. art. 15 c.5) e nella convenzione vi sono almeno tre ordini di rapporti bancari: a) conto acquisti (art. 10 Convenzione); b) conto vendite (art. 11 Convenzioni); c) operazioni di finanziamento bancario (ultima parte, invero alquanto criptica, dell'art. 12 Convenzioni).

Forse i primi due tipi di rapporti bancari non sono da collegare agli artt. 8 e 9 della legge 610, ma in tal caso potrebbe scattare il divieto di base di far defluire disponibilità liquide dalla Tesoreria centrale per il loro deposito in banche tesoriere. Solo un'interpretazione estensiva dell'art. 15 del D.M. 26/4/1984 caduca ogni appunto critico. Ma, in questo caso, a fronte di una disposizione che demanda all'assuntore l'indicazione della 'banca

primaria', abbiamo una convenzione che all'art. 10 ribalta il criterio e vuole invece che 'il primario istituto di credito' venga «indicato» dall'AIMA e le relative condizioni di conto «sono direttamente concordate con l'AIMA» cui il conto stesso va intestato in termini di formale rigidità.

Ben prevedibile qui l'osservazione al mio dire: che sono osservazioni formali e che sinora non sono state sollevate da alcuno e men che meno dai due qualificatissimi organi di controllo interno (Collegio dei revisori dei conti ex art. 4 legge n. 610 e l'Ufficio permanente della CORTE dei CONTI ex successivo art. 11).

LE PARTICOLARI CONVENZIONI EX ART. 18 DEL D.P.R. 14/21985, n.30.

Rientrano senza dubbio nella particolare disciplina prima cennata che l'art. 18 del predetto D.P.R. detta in materia di regolamentazione bancaria degli ordinativi di spesa, quelle convenzioni che sono state stipulate tra AIMA e banche nazionali per il pagamento agli aventi titolo degli aiuti comunitari e nazionali.

L'analisi di una bozza di convenzione mette in risalto:

- a) il rapporto viene acceso principalmente per l'emissione di 'assegni circolari' e per usufruire 'di altri sistemi di pagamento individuati nel testo della convenzione';
- b) la convenzione viene stipulata dal Direttore Generale dell'AIMA per il mandato conferito dal Consiglio di Amministrazione nelle riunioni del 1° e del 30 giugno 1989;
- c) vengono descritte le varie forme di pagamento a mezzo banca;

- d) per i pagamenti l'AIMA consegna alla banca un elenco e al contempo «dispone - mediante ordinativo di pagamento, tratto sulla tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, a favore della stessa AIMA - il versamento dell'importo corrispondente al totale degli aiuti risultante dall'elenco stesso;
- e) con il detto ordinativo si procede all'accredito su «appositi conti correnti a nome dell'AIMA presso la debita filiale della banca». Su tali conti la Banca ed essa soltanto è 'autorizzata a prelevare le somme corrispondenti <ai pagamenti>;
- f) gli assegni circolari da emettere sono spediti dalla Banca stessa;
- g) la spedizione deve essere iniziata entro il quarto giorno da quello di consegna dell'elenco oppure entro il 4° giorno da quello di accredito se successivo a quello della consegna; entro ulteriori quattro giorni le operazioni devono essere concluse; sulla banca ricadono responsabilità «conseguenti ad eventuali ritardi sempre che imputabili a disfunzioni della propria organizzazione, fatte salve comunque le cause di forza maggiore»;
- h) sui conti «dovrà essere riconosciuto a favore dell'AIMA un tasso pari al 75% del tasso ufficiale di sconto»; si applicano per la valuta le condizioni ordinarie; in caso di errore imputabile alla banca, le rettifiche sono a vantaggio dell'AIMA; qualora invece vi è ritardo o mancato servizio sulla banca ricade solo una penale del 7% (art. 8); la tenuta dei conti rispecchia la prassi ordinaria quanto ad estratti conto ed a chiusura annuale;
- i) è previsto un servizio particolare per gli assegni circolari o gli altri mezzi di pagamento non potuti recapitare o restituiti impagati (art. 11); gli importi degli assegni non riscossi entro tre anni vengono restituiti (art. 13);

- l) il rapporto s'intende tacitamente rinnovato qualora non venga data disdetta tre mesi prima della scadenza;
- m) gli interessi maturati vengono pagati con il sistema del Vaglia del Tesoro per l'accredito sul conto infruttifero dell'AIMA presso la Tesoreria Centrale dello Stato (art. 15);
- n) per altre minuziose regole contrattuali, si fa rinvio alla convenzione.

Osservazioni sulle convenzioni ora segnalate possono farsene tante e di diversa natura. Qui preme segnalare:

- a) la banca predilige il sistema dei pagamenti con emissione di propri assegni circolari; la loro vita può durare, come si è visto, anche tre anni. L'approvvigionamento di fondi per tale via è notevole ed allo stato del tutto gratuito: contrariamente a quanto avviene nei rapporti interbancari, nessuna provvigione (che di solito si calcola sulla vita media degli assegni) viene riconosciuta all'AIMA. Sono stati già presi contatti per una modifica a favore dell'Azienda, trovando le banche piuttosto propense a riconoscere il dovuto all'AIMA. Quanto ai tempi ed ai modi, sono già sorte difficoltà operative ed altre sono in vista;
- b) il tasso variabile legato al TUS (nella misura del 75%) è buono ma migliorabile per l'AIMA: già alcune banche hanno offerto l'85% del TUS. Nella presente congiuntura, questo significherebbe un saggio remunerativo del 12,75%. Ma anche il tasso dell'11,25% che scatta sulla base della convenzione non è di poco conto: l'importante che esso venga effettivamente praticato dalle banche. Per la conoscenza diretta della realtà bancaria, ho qualche dubbio che il tasso risulti alla fine quello fattuale potendo venire bellamente falcidiato con il gioco delle valute e con l'accorta utilizzazione

di elementi rettificativi a titolo di spese e di competenze a favore del sistema bancario. L'AIMA dunque non può sottrarsi ad efficaci controlli, che si rendono indilazionabili sin da ora.

L'aspetto più rimarchevole è però il fatto che nonostante vi siano banche di livello nazionale che concedono tassi commisurati al 75% del TUS per le convenzioni dirette dell'AIMA, quando poi si tratta di assuntori, i relativi conti vengono remunerati dalle stesse banche a tassi di gran lunga inferiori. Per di più spesso si preferiscono banche di minore rispondenza patrimoniale che qualche volta accordano tassi migliori, ma che spesso scendono al di sotto del tasso delle grandi banche.

In ogni caso, si è visto come a fronte di un tasso concordato dall'AIMA al 75% del TUS per i suoi conti diretti - il che significa tassi oscillanti dal 10 al 12,75% - la stessa AIMA poi subisce le condizioni delle banche beneficiarie dei conti degli Assuntori che si collocano in misure medie del 7,577% .

Controlli ed iniziative al riguardo sono dunque impellenti. Ci si è adoperati per la ricostruzione di una mappa aggiornata di tali conti, ma con risultati ancora insoddisfacenti come più dettagliatamente diremo in seguito e per le ragioni che andremo a meglio precisare.

Si rende, peraltro, necessaria la negoziazione delle condizioni per un loro adeguamento ad una misura standard (sia pure il 75% del TUS). Occorre, quindi, una analisi degli estratti conto, anche per un controllo di merito in ordine all'operato degli Assuntori e degli altri operatori che agiscono per conto dell'AIMA. Va da sé che se si dovessero rendere necessarie modifiche delle convenzioni, il problema avrebbe aspetti ardui per tutte le considerazioni che si sono svolte nel corso della presente memoria. Ritengo però che con la dovuta prudenza e con qualche dose di fantasia sia possibile non andare ad imbattersi contro l'immutabilità giuridica delle esistenti convenzioni.

UNA PROPOSTA OPERATIVA

Il flusso reddituale dei conti bancari AIMA è, secondo la mia valutazione, da reinquadrare giuridicamente e tecnicamente.

V'è certo alla base una qualche confusione. Il riparto rigoroso tra redditi rivenienti da fondi comunitari e quelli di origine nazionale non è netto: già la legge frammischia i due tipi di proventi unificandoli secondo la lettera c) dell'art. 10 che disciplina le risorse finanziarie dell'AIMA; leggo, poi, in una convenzione - quella con la Banca Nazionale del Lavoro - che il contratto riguarda indifferentemente il pagamento agli aventi diritto sia «degli aiuti comunitari» sia di quelli «nazionali».

Da qui possono discendere tante conseguenze marcatamente pregiudizievoli: la riorganizzazione dei mezzi di pagamento con una netta linea di demarcazione 'dalla culla alla tomba' dei fondi interni rispetto a quelli CEE si appalesa necessaria ed incombente, ma è fuor di luogo pensare che ciò possa concretarsi in tempi brevi. Per di più, non pare che vi sia la debita sensibilità politica, senza la quale le necessarie riforme non sono congetturabili nel contesto di rigido formalismo che contraddistingue l'AIMA.

Da tale negatività si deve ad ogni modo prescindere per chiarire un dato fondamentale. Gli interessi che maturano sui conti bancari non sono da considerare mere e semplici pertinenze dei capitali d'origine per seguire una sterilizzazione nei conti infruttiferi della Tesoreria centrale dello Stato.

La natura di quei proventi è quella di ricavi lordi a specifica imputazione. Ad essi ineriscono tutti quei costi sostenuti o da sostenere per la gestione dei conti, per una loro razionalizzazione, per una loro resa ottimale e per altre attività dell'AIMA

sotto specie di costi specifici o comportanti - pro quota - spese generali.

In altri termini, quei proventi vanno spesi per ricompensare il personale dell'AIMA che in via diretta o indiretta è chiamato alla loro gestione. Occorrono ricerche, studi, operazioni di mercato per un giusto loro prodursi. Tali proventi devono poter essere la fonte di finanziamento dell'AIMA per uno sviluppo, per una operatività e per una incidenza secondo regole di moderna efficienza aziendale.

Se, poi, si considera che in tal modo disponibilità per una ottantina di miliardi possono venire indirizzate al finanziamento di un ammodernamento dell'Agenzia Aima che da burocratica struttura statale deve potere ritornare ad essere una efficiente azienda comunitaria, in grado di supportare lo sviluppo dell'agricoltura nazionale, è questa un'ipotesi di lavoro da coltivare con coraggio ed anche cercando di infrangere i tanti già prevedibili inceppi burocratici.

DIMENSIONE DELLE GIACENZE BANCARIE DELL'AIMA

Per le più varie causali, i fondi dell'AIMA che giacciono presso il sistema creditizio sono da ritenere congrui rispetto al flusso oltremodo cospicuo dell'intervento finanziario dell'Azienda di Stato nell'agricoltura: mancando statistiche e contabilizzazioni articolate non sono oggi congetturabili commisurazioni attendibili. Per la nostra esperienza abbiamo motivo comunque di pensare che una media di mille miliardi l'anno potrebbe risultare rispon-

dente al vero. Se vi fosse stata una sagace gestione di tali fondi, proventi dell'ordine di ottanta-cento miliardi l'anno sarebbero affluiti nel bilancio dell'AIMA.

Ci vuol poco a capire che, invece, le entrate sono state molto più contratte, forse addirittura irrisorie.

L'unico elemento di conoscenza è solo un conto apposito acceso presso la Tesoreria Centrale, dove affluiscono per il tramite di vaglia del Tesoro i saldi economici delle varie gestione bancarie, nei cui confronti l'atteggiamento è quello di una sopravvenienza di Stato che l'AIMA poi utilizza, pare, in via straordinaria e in modo del tutto autonomo.

Se non andiamo errati, i proventi della specie esulano da una vera impostazione di bilancio mancando ogni quantificazione in sede di preventivo. Solo ci si limita ad una scarna scrittura per memoria. Di conseguenza, anche i consuntivi non necessitano di rendicontazioni rigorose.

Non è questa la sede per approfondimenti sull'argomento: basta l'accento per sensibilizzare chi di dovere per una corretta impostazione contabile e di bilancio, nonché per le incombenze di un'analitica rendicontazione.

INIZIATIVE DELLA DIREZIONE

Il direttore dott. GALLI ha mostrato sensibilità per il problema e si è adoperato per trovare adeguate soluzioni con iniziative e con l'istituzione di gruppi di lavoro ad alcuni dei quali ho partecipato per fornire sostegni tecnici. Soprattutto si è cercato di re-

visionare i rapporti bancari approntando strumenti contrattuali a difesa degli interessi dell'AIMA.

Non ho mancato di suggerire modifiche nelle clausole dei contratti che possono così sintetizzarsi:

- presa d'atto della banca della convenzione che l'assuntore o l'incaricato dell'AIMA ha stipulato con quest'ultima al fine di essere consapevole degli obblighi giuspubblicistici connessi con il servizio che la banca s'accinge a svolgere;
- la delimitazione del rapporto bancario alle sole operazioni ammissibili, con esclusione di servizi bancari ad esclusivo vantaggio dell'assuntore o intermediario, come invece risulta possibile stando ai contratti del passato;
- obbligo di rendicontazione all'AIMA;
- commisurazione delle condizioni bancarie a livelli proficui per l'AIMA;
- introduzione del principio della 'valuta compensata' per evitare i giochi dilatori rinvenibili in tanti rapporti stipulati precedentemente;
- esplicita clausola che fa prendere atto alla banca della particolare delicatezza che rivestono i tempi del pagamento dei contributi AIMA impegnandola alla contestualità nella corrispondenza dei prelevamenti dal conto, attribuendo valuta compensata alle varie contropartite di accredito o emettendo l'eventuale assegno circolare in pari data, che in tal caso andrà spedito entro il medesimo giorno;
- la riserva da parte dell'AIMA del diritto di rivalsa nei confronti della banca per le somme non ammesse al finanziamento del FEOGA relative ad erogazioni effettuate in ritardo a seguito del mancato rispetto dei termini espressamente previsti per

l'azienda creditizia, qualora questo dovesse dipendere da errore o colpa dell'istituto bancario.

STATO DEI RAPPORTI BANCARI

Nell'esordio della mia collaborazione mi veniva consegnata una lista di conti bancari degli assuntori del settore dei cereali. Trattavasi di dati forniti dagli uffici in termini informali e non impegnativi. Alla luce delle analisi critiche le liste, peraltro né complete né del tutto esatte, facevano emergere elementi di grossa preoccupazione. Specie per quanto attiene ai tassi praticati, le condizioni erano state varie volte modificate 'ad nutum' da parte delle banche a tutto svantaggio dell'AIMA. In complesso emergeva comunque un dedalo di tassi d'interesse contraddittorio e censurabile: presso la stessa banca, stessi conti con gli stessi assuntori venivano trattati a tassi differenziati, senza che l'AIMA avesse avuto a che dire. I tassi del comparto oscillavano ingiustificatamente da un minimo del 5% ad un massimo del 10,50% (accordato dalla Banca Popolare di Crotone sul conto n. 205068 alla COOP.AGRICOLA).

Il saggio medio di remunerazione arrivava appena al 7,578%. Il divario dal tasso massimo (10,5%) raggiungeva quasi i tre punti percentuali (2,922%). E tale scarto, se confrontato con i recenti livelli del TUS, commisura ancor più vistosamente il danno che ha subito l'AIMA. Si pensi che a calcolare i tassi sulla base del 75% del TUS, il tasso medio doveva attestarsi sull'11,25%. In ogni caso, il livello effettivo dei tassi era da considerare di ben 3,67% in meno rispetto a quello conseguibile appena si fosse dispiegato un minimo di accortezza contrattuale con le banche.

Pur con tali dati imprecisi ed incompleti, credevo di potere configurare i seguenti volumi finanziari. I mezzi intermediati dall'AIMA nel settore granario furono nel 1990 dell'ordine di Lit. 873.494.573.492.= Un'ipotesi di disponibilità liquide giacenti presso le banche dell'ordine del 10% sembra verosimile (e forse errata per difetto). Ne discende che le competenze annue sono calcolabili in Lit. 9.826.813.952 al tasso medio vigente. Non dispongo dei dati effettivi ma son sicuro che siamo ben lontani da tali entità di proventi.

Con le iniziative da ultimo prese, specie con l'approntamento degli schemi contrattuali che prima sono stati segnalati, l'AIMA dovrebbe essersi premunita in qualche misura da siffatte falciidie, che, a mio avviso, sono censurabili ben oltre i meri aspetti amministrativi e civili.

Il dott. GALLI ha dato incarico ad un'apposita commissione interna di analizzare i conti bancari del passato. Mi sembra però che vi è riluttanza anche presso i funzionari di procedere a serrate analisi, forse per timore di responsabilità proprie. Sinora, le indagini non sono andate al di là di qualche dichiarazione di intenti.

Eppure, secondo miei calcoli, il tasso d'interesse conseguito ha fatto perdere nel comparto dei cereali nel 1991, rispetto al top-rate del 10,5% pur ottenuto sul mercato, proventi aggirabili sulle Lit. 2.552.610.572 annue; rispetto al tasso dell'11,25% da cui non ci si dovrebbe discostare, la perdita annua sale a Lit. 3.207.731.502.= Estendendo l'indagine ad altri rapporti bancari dell'AIMA, si arriva a valori dell'ordine di decine di miliardi

(Lit. 20.798.874.991 al tasso del 10,50% e Lit. 26.136.852.699 al tasso dell'11,25% rispetto al predetto tasso medio del 7,577% e considerando il 10% degli interi mezzi intermediati dall'AIMA ascesi nel 1990 in Lit. 7.117.303.611.233): una massa di mezzi che si potrebbe, dunque, recuperare con una revisione ragionata e sistematica dell'intero intreccio di conti bancari.

EVOLUZIONE DEI TASSI BANCARI

In questa seconda metà d'anno la presa d'atto del problema bancario dell'AIMA ha pur sortito già qualche effetto positivo. Le indagini, magari soltanto annunciate, hanno determinato sensibilizzazioni che in alcune divisioni sono sfociate in efficaci iniziative. Del resto, il nuovo Direttore Generale, dott. Galli, con incontri, richiami e soprattutto adeguate direttive, sta spingendo l'Azienda di Stato a farsi carico della corretta gestione dei flussi finanziari e ad essere idonea per una moderna gestione della propria tesoreria, alla stregua dei grandi intermediari monetari e delle figure dei cosiddetti investitori istituzionali. E' visione aziendalistica in linea con le visioni economicistiche ed efficientiste che ormai coinvolgono massicciamente anche l'area pubblica, che se riottosa, o nella misura in cui lo dovesse essere, rischia soccombenze e vulnerazioni.

Qualche comparto dell'AIMA mostra notevole sensibilità in proposito e con piacere abbiamo registrato la pronta risposta alle sollecitazioni di efficienza della divisione addetta al settore caseario. I conti bancari di pertinenza sono stati subito analizzati ed al rinnovo si sono potuti conseguire tassi remunerativi di tutto ri-

spetto (si noti: ben l'80% del TUS per i conti accesi presso la CARIPLO).

Anche il comparto più critico - quello degli assuntori cerealicoli - qualche segno di resipiscenza l'ha dato: su n. 28 conti di cui si è avuta notizia con riferimento al 21 settembre 1992, si è riscontrato un tasso medio dell'8.60%, superiore di un punto rispetto a quello della precedente campagna. Ma in questo settore siamo ben lungi dai valori ottimali che non devono contrarsi sotto la soglia del 12,75%. Per di più, l'analisi ha confermato la diaspora dei tassi ed è emerso un contraddittorio comportamento delle banche officiate del pubblico servizio dell'AIMA. Va denunciato il non lineare sviluppo dei tassi bancari di cui forniamo qualche esempio.

Il Monte dei Paschi di Siena ha accordato il tasso del 10,25% a Canicatti (COCEME c. nn. 4030 e 4035), ma poi a Tarquinia si è limitato a concedere l'insoddisfacente tasso dell'8%. L'Istituto S. Paolo di Torino ha ritenuto di remunerare i fondi veicolati dalla FEDIT di Roma al contratto tasso dell'8,50% mentre la stessa banca non è aliena dal concedere un tasso dell'11,25% a Foggia e dell'11% a Catanzaro. La Banca nazionale del Lavoro retribuisce i fondi a Napoli al tasso del 10% ma a Rovigo non accorda più del 6,50%. Particolarmente anomali risultano i conti accesi presso le banche fusesi nella Banca di Roma: la Monfer, ad esempio, usufruisce presso quella banca di un tasso del 7,25%; la MOLINO Boschi di Ravenna di quello del 6,50%, mentre l'UNACE a Roma si accontenta, quando si tratta dell'AIMA, del 4,59%. Si pensi che nella precedente campagna, proprio l'UNACE aveva acceso conti presso il Monte dei Paschi di Siena a tassi, magari contraddittoriamente deversificati per gli acquisti e per le vendite, ma pur sempre ascendenti

al 7% ed all'8,68%. Nel contesto, incomprensibile appare come la stessa banca possa poi accordare il tasso del 9% alla società intermediatrice dell'AIMA, 'SILOS LIVORNESI'.

Schematizzando, notiamo che:

- i tassi della Cassa di Risparmio di S. Miniato sono solo dell'ordine dell'8%;
- il Credito Romagnolo si contraddistingue per tassi del 9,50%;
- la Cassa di Risparmio di Viterbo si limita ad un tasso dell'8%;
- la Banca Popolare di Ancona ha accordato il tasso del 10%;
- la Banca di Lucania quello del 9%;
- la Banca Agricola di cerea, il 10,50%;
- la COMIT il 9,25%.

Allo stato mancano la cultura tecnica e l'adeguata sensibilità presso l'AIMA per un processo di razionalizzazione nell'amministrazione di siffatti fondi liquidi: ciò però non esime da direttive, controlli, impulsi e momenti organizzatori per un avvenire tecnicamente plausibile.

SETTORE DELL'ALCOOL

Non può però sottacersi che - nonostante gli sforzi già prodigati - ritardi, inceppi, disattenzioni ed altro notasi, specie in alcuni comparti operativi dell'AIMA. Da ultimo abbiamo potuto esaminare una documentazione, peraltro mutila ed imprecisa, attinente al settore dell'acool. Si è ritenuto di dovere utilizzare in modo intenso il veicolo bancario nella vendita del prodotto. In effetti i radi ricavi - forse non reiterati per più di quattro o cinque volte all'anno - devono affluire alla Tesoreria Centrale con

emissione di vaglia del Tesoro. Nei tempi andati, gli organi di vertice dell'AIMA hanno stabilito che prima di tale accredito, i fondi dovessero essere appoggiati su un conto bancario acceso al nome dell'AIMA per essere riversati entro il 5 del mese successivo al Tesoro. All'atto pratico, si è anche preteso che vengano accesi conti separati per l'alcool della gestione dello Stato rispetto a quello della gestione comunitario. Si determina dunque una duplicazione di conti che non possono essere remunerativi per la brevità dei tempi di giacenza delle disponibilità. I conti sono già marcatamente gravosi per l'AIMA. Inoltre, rilevansi irregolarità nell'operazioni che, per il gioco delle valute e per il divario tra tassi attivi e passivi, finiranno col determinare indebiti costi per l'AIMA. L'insufficiente preparazione ed il difetto di controlli che sono pur spiegabili in seno all'Azienda di Stato lasceranno inosservate tali incongruenze bancarie, a meno che non vi si provveda adeguatamente e tempestivamente.

IPOTESI DI LAVORO PER UNA SOLUZIONE RADICALE

La misura del disorientamento organizzativo si coglie nell'irrazionale moltiplicazione dei conti accesi presso le sei banche chiamate a svolgere il servizio della tesoreria centrale dell'AIMA.

A seguito di nostre richieste per la costruzione di una mappa dei conti bancari, il MONTE dei PASCHI di SIENA, ad esempio, ci ha dichiarato di avere aperto presso di esso n. 163 rapporti. Residuano conti risalenti a vecchie campagne e così n. 26 c/c risalgono al 1985; n. 30 al 1986; n. 21 al 1987; n. 15 al 1988; n. 21 al 1989;

n. 23 al 1990; n. 15 al 1991, e per il 1992 siamo già a quota n. 12. Pur avendo concordato che tali conti debbono essere trattati al tasso del 75% del Tus, alla data del 10/11/1992 il MONTE dichiarava di limitarsi a remunerarli al tasso del 10%.

Gli uffici dell'AIMA, ignari forse che i conti bancari costano, esigono che vi siano conti a parte per ogni tipo di campagna, per le gestioni ordinarie, per i residui e per ogni altra più impercettibile esigenza. L'elenco del MONTE sta a testimoniare in modo impietoso.

Della stessa stregua sono i rapporti con la Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania, con la Banca Nazionale del Lavoro, con la Banca nazionale dell'Agricoltura. Abbiamo notato che non vengono, solo per citare un aspetto tra tanti, segnalati gli 'specimen' di firma dei funzionari dell'AIMA abilitati ad impartire gli ordini di trattenuta dai conti, ragion per cui eventuali indebiti prelievi non sarebbero appurabili dagli organi di controllo delle banche. La nostra richiesta di avere gli estratti conto per un controllo è rimasta allo stato inevasa, forse per timore di addebiti, ma principalmente perché non v'è alcuna organizzazione interna di riscontro.

Si potrebbe continuare all'infinito, ma gioverebbe a poco. Non è neppure da pensare che riassetti organizzativi siano prontamente realizzabili: cultura tecnica, esperienza, propensione alla vigilanza specializzata e mentalità consolidate, tutto ciò ed altro non è pensabile che possa inventarsi in un breve arco di tempo.

Ma non solo per difficoltà intrinseche, quanto per esigenze di regolarità amministrativa ed operativa, gli organi di vertice dell'AIMA dovrebbero orientarsi verso una soluzione radicale che,

a mio avviso, è a portata di mano, facilmente realizzabile, doverosamente perseguibile.

Mi pare che la via obbligata sia quella di concertare con un solo istituto di credito a ramificazione nazionale la concessione del servizio unico di esattoria e tesoreria dell'AIMA. Quell'Istituto, sulla base di una convenzione articolata e puntuale, potrebbe fornire all'AIMA un servizio celere, esaustivo, di immediato controllo e di massima efficienza. Dovrebbe, peraltro, installarsi con un proprio sportello presso l'AIMA, collegare i rispettivi centri elettronici, inventare uno specifico 'mandato elettronico', assicurare il servizio collaterale degli uffici postali ed evitare quindi i ritardi e le dilazioni nei pagamenti - per non parlare di quelli relativi agli introiti, sinora neppure presi in considerazione - che appaiono ogni giorno di più fonte di preoccupazione per le conseguenze che la CEE, se resa avvertita, potrebbe farne discendere.

Roma, 22 dicembre 1992.