

Determinazione n. 67/95**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 novembre 1995;

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 dell'11 marzo 1966, con il quale la **Cassa per la formazione della proprietà contadina** è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1990, 1991, 1992 e 1993, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Ente medesimo e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Salvatore Cascino 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 suindicati;

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

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1990 al 1993 - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Cascino

IL PRESIDENTE
f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUI RISULTATI DEL CONTROLLO ESERCITATO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CASSA PER LA FORMAZIONE DELLA PROPRIETÀ CONTADINA PER GLI ESERCIZI 1990-1993

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Fini istituzionali. - 3. Organi. - 4. Personale. - 5. La gestione. - 6. Gestione istituzionale. - 6a. Gestione di competenza. - 6b. Gestione di cassa. - 6c. L'attività. - 7. Rendiconto patrimoniale. - 8. Conto economico. - 9. Situazione amministrativa. 10. - Gestione separata dei finanziamenti agli enti di sviluppo. - 11. Conto consolidato. - 12. Commissione ministeriale di indagine - Nomina del Commissario. - 13. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

La presente relazione, predisposta ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, espone il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa per la formazione della proprietà contadina nel periodo 1990-1993¹.

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

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

¹ Le precedenti Relazioni della Corte al Parlamento sono state pubblicate negli Atti Parlamentari, VIII legislatura, Senato della Repubblica, Doc. XV, n. 68 (esercizi 1977-79), Doc. XV n° 68 (esercizio 1980); Camera dei Deputati, VIII legislatura, Doc. XV n. 68 (esercizio 1981) e Senato della Repubblica XI Legislatura, Doc. XV n° 76 (esercizi 1982-1989).

2. FINI ISTITUZIONALI

In base all'art. 2 dello Statuto, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1982, n. 1168², come modificato ed integrato con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste di concerto con il Ministro del tesoro 8 luglio 1991³, fine precipuo della Cassa è quello di: adottare piani di riordino e di ricomposizione fondiaria; favorire la formazione, lo sviluppo e l'ampliamento della proprietà coltivatrice, specie nel mezzogiorno, nelle zone svantaggiate ed in quelle depresse del centro-nord, su richiesta di coltivatori diretti (singoli od associati) e di cooperative agricole, allo scopo di realizzare efficienti imprese coltivatrici-dirette sotto il profilo sia tecnico che economico; esercitare le funzioni di organismo fondiario.

Rientra anche nei fini istituzionali dell'Ente promuovere interventi nelle attività connesse a quelle agricole, quali agriturismo, acquacoltura ed altre individuate in relazione all'evoluzione tecnologica e scientifica ed alle esigenze del mercato agro-alimentare, nonché partecipare, su richiesta del Ministro degli affari esteri o di altri organismi competenti, ad iniziative nell'ambito della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

Per il perseguimento del suo compito primario (riordino e ricomposizione fondiaria) la Cassa acquista terreni idonei alla formazione, sviluppo ed ampliamento di proprietà coltivatrici, procede alla loro eventuale lottizzazione, effettua direttamente o promuove la necessaria trasformazione di essi e, quindi, li rivende a coltivatori diretti (singoli od associati) ed a cooperative agricole secondo i criteri stabiliti dal combinato disposto dell'art. 2, ultimo comma, della legge 17 febbraio 1971, n. 127 e dell'art. 16, comma primo, della legge 14 agosto 1971, n. 817⁴.

La rivendita avviene con riserva di proprietà a favore della Cassa ed il rimborso del prezzo è effettuato in trenta annualità costanti con la maggiorazione del 4% a titolo di interessi (3% per i terreni ubicati in zone colpite da sisma).

² G.U. n. 111 del 23.4.1983

³ G.U. n. 285 del 5.12.1991

⁴ Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice.

Inoltre, come già rilevato nella precedente relazione in funzione dell'art. 30 della legge 26 maggio 1965, n. 590⁵ la Cassa, agevola attività intese a realizzare il miglioramento delle aziende costituite con il proprio intervento mediante prestazioni di garanzie fidejussorie⁶ nelle operazioni di credito agricolo agevolato, concessioni di finanziamenti agevolati per l'attuazione di interventi di miglioramento agrario, assistenza tecnica e finanziaria per iniziative di innovazione tecnologica, orientamento e riconversione colturale con produzioni alternative e di valorizzazione dell'ambiente. A causa delle diminuite disponibilità di bilancio, queste funzioni nel periodo qui considerato hanno subito un ridimensionamento.

La funzione istituzionale preminente della Cassa permane quella della promozione di una efficace politica di riordino e di ricomposizione fondiaria; obiettivo fondamentale della politica agraria nazionale ed europea, attesa l'esigenza di agire concretamente nella direzione di un riordinamento fondiario che tenga conto del fatto che l'agricoltura va strutturata su aziende di maggiori dimensioni economiche e di superficie, che consentano maggiori e più flessibili combinazioni dei suoi fattori produttivi.

Questo obiettivo non è di facile perseguimento, in considerazione del fatto che uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo del processo produttivo agricolo italiano è tuttora l'alto grado di frammentazione del suo apparato strutturale e che le difficoltà finanziarie della Cassa non le hanno consentito nel 1991-93 di intervenire efficacemente.

Come notato nella precedente Relazione, la struttura agricola media italiana, riferita al 1987, è di ettari 7,7; misura inferiore alle dimensioni strutturali di tutti gli

⁵ Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice.

⁶ Nel periodo in esame la Cassa ha deliberato fidejussioni a garanzia di mutui di credito agevolato per opere di miglioramento fondiario:

nel 1990 per £ 4.728.038.759

nel 1991 per £ 5.747.629.229

nel 1992 per £ 6.472.406.806

nel 1993 per £ 10.739.513.347;

non tutte le deliberazioni hanno avuto esecuzione perché spesso il richiedente ha rinunciato alla fidejussione.

altri paesi della Comunità (eccetto la Grecia che si attesta su una media di ettari 5,3) e nettamente inferiore alla media europea, pari ad ettari 24,5⁷.

Sempre in detta Relazione si auspicava che per il raggiungimento dei suoi fini la Cassa si organizzasse in maniera sempre più efficace e che, alla medesima, venisse assicurato un costante ed adeguato flusso di disponibilità finanziarie.

Si muove nella logica del primo obiettivo nel periodo 1990-93 la parziale copertura dell'organico⁸, l'informatizzazione dei servizi, il miglioramento delle pubbliche relazioni (è stato istituito anche un numero telefonico "verde" per le informazioni agli utenti). Viceversa va sottolineato che nello stesso periodo sono state drasticamente ridotte le disponibilità finanziarie dell'Ente. Infatti con la fine dell'esercizio 1990, sono cessati gli effetti della legge 8.11.1986 n. 752 (legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura) che aveva assicurato alla Cassa un apporto complessivo di lire 378 miliardi per il quinquennio 1986-1990 (£ 79.900.000.000 per il 1990). Nel 1991 è intervenuta a metà esercizio la legge 10.7.1991 n. 201, che ha prorogato la precedente non oltre il 31.12.1992, ed il C.I.P.E. ha assegnato all'Ente: per il 1991 soltanto 65 miliardi; per il 1992 70 miliardi "in termini di competenza", ma soltanto 35 miliardi "in termini di cassa"; i rimanenti 35 miliardi sono stati corrisposti all'Ente nel 1993, ma nessuna nuova autorizzazione di spesa risulta riconosciuta per detto esercizio⁹.

Tutto ciò ha gravemente inciso sulle disponibilità finanziarie dell'Ente. Pertanto, con riguardo alla funzione preminente della Cassa, le pratiche relative a "proposte di acquisto terreni" vengono istruite dagli Uffici ed esaminate dalla Commissione Tecnica Consultiva nel termine di qualche mese, ma possono essere sottoposte al Consiglio di Amministrazione solo gradualmente e - su richiesta del Collegio dei Revisori, l'Ente comunica agli assegnatari che l'esecuzione delle delibere è subordinata alle "disponibilità di bilancio". In sostanza ciò comporta che vi è un

⁷ Relazione 1989 sulla situazione dell'agricoltura nella Comunità europea pubblicata in connessione con la XXIII relazione generale sull'attività della Comunità europea - Bruxelles/Lussemburgo 1990.

⁸ V. prospetto nel cap. 4 sul personale.

⁹ La legge 24.12.1993 n. 538 (legge finanziaria 1994) alla Tabella D ha previsto per la Cassa uno stanziamento di 85 miliardi, con riferimento alla legge 14.8.1971 n. 817, che ha consentito di far fronte ad una parte delle iniziative già deliberate; la legge 23.12.1994 n. 725 (legge finanziaria 1995) indica nella stessa Tabella uno stanziamento di 65 miliardi.

elevato numero di pratiche istruite in attesa di essere sottoposte al Consiglio di Amministrazione ed altro notevole numero di pratiche "deliberate" ma non portate ad esecuzione per indisponibilità di bilancio, con evidenti riflessi negativi sull'ordinata gestione dell'Ente, sulla efficacia e tempestività.

Per la gestione di parte corrente e per la sua attività operativa istituzionale l'Ente utilizza poi i c.d. rientri, costituiti dalle annualità di ammortamento del prezzo di rivendita dei terreni acquistati ed assegnati alle famiglie diretto-coltivatrici e cooperative agricole¹⁰.

Inoltre il D.L. 26.2.1994 n. 134¹¹, ha prorogato al 31 dicembre 1997 il termine previsto dall'art. 70 della legge 30.12.1991 n. 413, concernente le agevolazioni tributarie per la formazione e l'arrotondamento della proprietà contadina, stabilendo che "Alle relative minori entrate provvede la Cassa per la formazione della proprietà contadina, mediante versamento, previo accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria, all'entrata del bilancio dello Stato" (art. 36, 2° comma). E' stato così posto a carico del bilancio della Cassa un onere non rientrante nei suoi fini istituzionali, che potrebbe assorbire quasi totalmente le sue disponibilità.

La norma è stata reiterata con vari decreti-legge da ultimo con il D.L. 27 ottobre 1995 n. 446 (art. 2).

Sulla funzionalità della Cassa ha influito anche lo stato di incertezza conseguente alla soppressione del Ministero dell'agricoltura e foreste, a seguito del "referendum" del 18.4.1993, i cui effetti sono stati fissati al 5.8.1993, con D.P.R. 5.6.1993 n. 176. Com'è noto i decreti-legge 4.8.1993 n. 272 e 2.10.1993 n. 393, istitutivi del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, non sono stati convertiti dal Parlamento, che ha approvato invece la legge ordinaria 4.12.1993 n. 491, sul riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e sulla istituzione del Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali.

¹⁰ Questi rientri, che nella precedente Relazione sono stati indicati "stimabili" in 60 miliardi, data la crisi del settore agricolo e le difficoltà in cui si sono trovati gli assegnatari, sono scesi a 40-35 miliardi, come quota reimpiegabile in spese di investimento.

¹¹ "Disposizioni urgenti in materia di differimento di termini previsti da disposizioni legislative".

L'art. 6, lett. c) di quest'ultima legge demanda al Governo di procedere, con regolamenti, al riordino o alla soppressione degli enti vigilati, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge (5 dicembre succ.vo); entro detto termine nessun regolamento era stato emanato per la Cassa formazione proprietà contadina.

Nel periodo considerato sono maturati eventi che avrebbero richiesto da parte dell'Ente un ruolo più incisivo: il processo di integrazione economica europea, in particolare l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo", ratificato con legge 23.12.1986 n. 909 e del "Trattato sull'Unione europea fatto a Maastricht", ratificato con legge 3.11.1992 n. 454, incidenti sull'economica in generale e quindi sull'agricoltura; la necessaria attuazione di regolamenti comunitari, quali quello istitutivo di un "regime comunitario di aiuti al prepensionamento in agricoltura" (v. da ultimo D.L. 7.11.1994 n. 621, conv. con legge 17.12.1994 n. 737); la scadenza dei contratti agrari prescritta dall'art. 2 della legge 3.5.1982 n. 203, decennale (1992) per quelli di cui alla lett. a), undecennale (1993) per quelli di cui alla lett. b), mentre per quelli di cui alle lett. c) d) e) dello stesso articolo la scadenza interverrà nel 1995-1996-1997, senza alcuna possibilità di proroga (art. 40 stessa legge, che si ispira ai principi affermati dalla Corte Costituzionale con sent. 16/1968); la disponibilità da parte di enti pubblici a vendere terreni demaniali o patrimoniali, ecc.. Si tratta di occasioni in cui, soprattutto in un periodo di crisi del settore agricolo, la Cassa avrebbe potuto svolgere un ruolo essenziale, per venire incontro alle esigenze dei soggetti interessati (coltivatori diretti singoli o associati, cooperative agricole), mentre la sua capacità di intervento è stata necessariamente limitata.

Come risulta dal D.M. 6.4.1995 di nomina del Commissario straordinario dell'Ente (v. infra cap. 12) il Governo ha optato per il riordino - e non per la soppressione - della Cassa.

Pertanto, le pressanti esigenze conseguenti alla integrazione comunitaria rendono indilazionabile il riordino dell'Ente e la sua dotazione dei mezzi necessari per adempiere compiutamente alle proprie finalità¹².

¹² Organismi che svolgono funzioni analoghe a quelle della Cassa Formazione Proprietà Contadina nell'ambito europeo sono: in Francia i S.A.F.E.R. (Sociétés d'aménagement faucier et d'establisement rural), organismi privati controllati dallo Stato, senza fini di lucro, con funzioni di intervento sul mercato della terra e di attribuzione di questa ad operatori agricoli qualificati; in Spagna l'IRYDA, istituto nazionale di riforma e sviluppo agrario, organismo autonomo che opera

3. ORGANI

Fino all'emanazione dello statuto, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1982, n. 1168, la Cassa era stata amministrata da un comitato amministrativo composto dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste, che lo presiedeva, da un sottosegretario al ministero stesso, indicato dal ministro, che assumeva le funzioni di vice presidente, da due rappresentanti del Ministero del tesoro e da due rappresentanti del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, che facevano od avessero fatto parte degli organici dei rispettivi ministeri, nonché in base all'art. 71, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, da due rappresentanti delle regioni, nominati con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, su designazione della commissione interregionale di cui all'articolo 16 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Già con le disposizioni statutarie approvate con il D.P.R. 1.2.1982 (non variate dalle modifiche introdotte con il decreto dell'8 luglio 1991), era stata eliminata l'anomalia (ripetutamente rilevata dalla Corte nelle precedenti relazioni al Parlamento) derivante dalla commistione di funzioni di amministrazione attiva e di poteri di vigilanza nelle persone del ministro e di un sottosegretario per l'agricoltura e per le foreste (rispettivamente presidente e vice presidente del comitato).

La Cassa è dotata dei seguenti organi: 1) il presidente; 2) il consiglio di amministrazione; 3) il comitato esecutivo; 4) il collegio dei revisori dei conti. All'art. 5 lo Statuto prevede anche la presenza di un vice presidente, il quale assume le funzioni di presidente in caso di assenza o di impedimento del medesimo.

Sia il presidente che il vice presidente sono nominati con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste (ora delle Risorse agricole), durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

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

Con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste del 10 aprile 1985 l'indennità di carica per il presidente è stata determinata nella misura corrispondente al trattamento economico del relativo direttore generale, riferito allo stipendio iniziale annuo, maggiorato del 20%, oltre la tredicesima mensilità e l'indennità integrativa

nel quadro del Ministero dell'Agricoltura per interventi di miglioramento fondiario.

speciale; con lo stesso decreto l'indennità di carica per il vice presidente è stata determinata nella misura pari al 50% di quella spettante al presidente.

Il consiglio di amministrazione, nominato anch'esso con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, è composto, oltre che dal presidente e dal vice presidente, da due rappresentanti del Ministero suddetto, da due rappresentanti del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero del bilancio e programmazione economica, da due rappresentanti delle regioni designati ai sensi dell'art. 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, da sei membri in rappresentanza degli operatori singoli e associati (due dei quali delle cooperative agricole) designati dalle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, tramite il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, da un rappresentante eletto dal personale¹³.

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

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

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

Il comitato esecutivo, nominato con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste su proposta del consiglio di amministrazione, è composto, oltre che dal presidente e dal vice presidente da un consigliere in rappresentanza del Ministero suddetto, da un consigliere in rappresentanza del Ministero del tesoro, da un consigliere in rappresentanza delle regioni, da due consiglieri in rappresentanza degli operatori agricoli, dal rappresentante del personale dell'Ente¹³.

¹³ Il rappresentante del personale non fa più parte del Consiglio di amministrazione (e quindi del Comitato esecutivo), ai sensi dell'art. 48 del D.Leg.vo 3.2.1993 n° 29, nel testo di cui all'art. 16 del D.Leg.vo 18.11.1993 n° 470.