

3) Le risorse umane

Nella precedente relazione è stata evidenziata la necessità per l'Istituto di ridimensionare l'organico del personale, ammontante al 31 dicembre 1989 a n.141 unità, e di adeguare le capacità professionali alle reali ed obiettive esigenze dei singoli servizi in modo da fornire prestazioni ad elevato valore aggiunto.

Nella tabella che segue sono evidenziati i dati relativi alla consistenza numerica del personale, distinto per qualifica e livelli retributivi, riferita al 31 dicembre di ogni anno dal 1989 al 1997, dalla quale emerge che dopo la sensibile riduzione ottenuta nel corso del 1992, la consistenza del personale è andata via via crescendo fino ad arrivare, al termine del 1997, a n. 130 unità.

Consistenza del personale nel periodo 1989-1997

Organico	31-12-1989	31-12-1990	31-12-1991	31-12-1992	31-12-1993	31-12-1994	31-12-1995	31-12-1996	31-12-1997
Direttore Generale	-	1	1	1	1	1	1	1	1
Dirigenti	6	4	4	4	4	4	4	7	7
Giornalisti	-	1	1	-	-	-	-	-	-
Imp. Liv. 9	14	13	17	17	17	16	16	13	13
Imp. Liv. 8	28	27	33	29	35	37	37	39	39
Imp. Liv. 7	35	34	32	26	29	27	34	33	36
Imp. Liv. 6	33	32	32	26	27	24	24	24	25
Imp. Liv. 5	14	13	4	1	1	3	4	4	3
Imp. Liv. 4	8	8	5	4	4	4	4	4	5
Imp. Liv. 3	3	3	3	1	1	0			1
Totale organico	141	136	132	109	119	116	124	125	130

a) direttore generale

Il direttore generale, così come prevede l'art.6, comma 2, lettera c), del più volte citato decreto presidenziale, è nominato con delibera del Consiglio di amministrazione soggetta all'approvazione del Ministro vigilante. Con la stessa procedura è determinato il relativo trattamento economico.

Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 28 dicembre 1989, ha nominato il direttore generale, con decorrenza dal 1° gennaio 1990, e con il trattamento retributivo stabilito per il precedente direttore, pari a 13 mensilità, ciascuna di lire 2.900.000 per stipendio, oltre ai successivi scatti biennali di anzianità, pari al 6% dello stipendio base e fino al massimo di otto, di lire 1.038.694 per indennità di contingenza e di lire 6.000.000 per indennità di funzione. Senza gli scatti, lo stipendio iniziale annuo lordo, riferito al 1990, ammontava pertanto a lire 129.194.000.

La retribuzione del direttore generale, il cui contratto è a tempo indeterminato e disciplinato quindi dagli articoli 2118 e segg. del c.c., oltre che dagli scatti biennali, è stata via via incrementata anche in conseguenza degli aumenti retributivi concessi al restante personale dipendente dell'ISMEA.

b) personale dirigente

Attualmente risultano in servizio presso l'ISMEA n.7 dirigenti come risulta dal relativo prospetto.

Il loro rapporto attualmente è disciplinato con contratti individuali di lavoro subordinato di diritto privato.

Il Consiglio di amministrazione dell'ISMEA, con la delibera n.265 del 24 marzo 1992, ha stabilito di modificare ed integrare i contratti individuali scaduti il 31 dicembre 1987 e rimasti provvisoriamente in vigore.

Con lettera del 13 aprile 1992, prot. 1700/92, è stata inviata all'autorità vigilante una relazione illustrativa e la citata delibera.

La disciplina dei contratti è stata applicata a decorrere dal 1° gennaio 1988 e fino al 31 dicembre 1992 e le conseguenti integrazioni retributive si riferiscono a due periodi: dal 1° gennaio 1988 al 31 dicembre 1990 e dal 1° gennaio 1991 fino alla scadenza prevista per il 31 dicembre 1992.

Con delibera consigliere n.684 del 26 ottobre 1995, in analogia a quanto disposto per il personale dipendente, sono stati prorogati al 31 dicembre 1995 i contratti di lavoro individuali scaduti il 31 dicembre 1992. Con effetto dal 1° gennaio 1995 è stato attribuito un elemento retributivo mensile del 10,543%, per 13 mensilità, determinato, applicando la misura percentuale derivante dai singoli tassi di inflazione per il triennio 1993-95.

Con la deliberazione consigliere n.902 del 28 maggio 1997, le retribuzioni del personale dirigente sono state incrementate con decorrenza dal 1° gennaio 1996 e dal 1° gennaio 1997, in base alle misure percentuali del tasso di inflazione programmato e sono state altresì conglobate nello stipendio base alcune voci retributive aventi la stessa natura.

Le deliberazioni del Consiglio di amministrazione concernenti il trattamento retributivo del personale dirigente sono state sempre trasmesse per l'approvazione al Ministero vigilante, nonostante che il medesimo, con nota n.128884 del 3 giugno 1992, avesse comunicato all'Istituto che tali deliberazioni, in quanto concernenti singoli contratti, non rientrano tra quelle per le quali, ai sensi dell'art.6, comma 3, del D.P.R. 28 maggio 1987, n.278, è previsto l'obbligo dell'approvazione.

In merito ai contratti stipulati con i dirigenti, questa Corte rileva che, ai sensi della norma di cui all'art. 6, comma 3, del più volte citato D.P.R. n.278/1987, anche per tale personale dovrebbe seguirsi la procedura della contrattazione collettiva, salva poi la stipulazione dei singoli contratti le cui clausole dovrebbero trovare puntuale riscontro in detto documento generale.

Le scelte di politica retributiva, anche in mancanza di un'apposita norma statutaria, dovrebbero trovare riferimento e confronto nei contratti collettivi di settori affini, nel rispetto ovviamente delle oggettive peculiarità dell'Istituto ed essere comunque compatibili con le risorse di bilancio e con i risultati raggiunti o che si intendono raggiungere.

c) personale non dirigente

Per quanto attiene alla natura del rapporto di lavoro, l'art.11, comma 1, del citato D.P.R. n.278/1987, stabilisce che "i rapporti tra l'Istituto ed i propri dipendenti sono regolati da contratto di impiego privato".

Ai sensi dell'art.6, comma 2, lettera d), del citato D.P.R. il Consiglio di amministrazione "delibera sulla stipulazione dei contratti di lavoro e su tutti i provvedimenti concernenti lo stato giuridico ed economico del personale, in essi comprese le assunzioni e le revoche".

Le deliberazioni di cui sopra sono sottoposte, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, all'approvazione del Ministero vigilante.

Il contratto collettivo stipulato fra l'ISMEA ed i rappresentanti del proprio personale - valido per il triennio 1990-1992 - è stato sottoscritto dalle parti il 25 giugno 1991, approvato dal Consiglio di amministrazione con delibera n.188 del 2 luglio 1991 e dal Ministro vigilante con la nota n.130183 dell'11 ottobre dello stesso anno.

Il secondo accordo, relativo al triennio 1993/1995, è stato stipulato il 14 giugno 1995 e modificato il 18 ottobre dello stesso anno, in conformità alle osservazioni formulate dal Ministero vigilante.

L'accordo prevedeva aumenti retributivi e rinviava per la disciplina giuridica all'accordo precedente.

Con l'accordo stipulato il 27 maggio 1997, le stesse parti hanno concordato, fra l'altro, di prorogare ulteriormente, fino al 31 dicembre dello stesso anno, la disciplina recata dal contratto stipulato il 25 giugno 1991 e di incrementare l'importo dello stipendio base di tutti i livelli retributivi.

Nelle premesse degli accordi sottoscritti dalle parti, rispettivamente, in data 14 giugno 1995 e 27 maggio 1997, è stato precisato, fra l'altro, che gli aumenti retributivi sono stati contenuti nei limiti percentuali del tasso programmato di inflazione relativo al triennio 1993/95, pari rispettivamente al 4,2, al 3,5 ed al 2,5 per cento, ed al biennio 1996/97, pari rispettivamente al 3,5 ed al 2,5 per cento.

Come si è già accennato, i rapporti fra l'ISMEA il proprio personale sono regolati dalle norme del diritto privato.

La disciplina istitutiva dell'ente nulla dice in ordine alla individuazione del comparto del settore privato al quale va inquadrato l'ente stesso ai fini della contrattazione collettiva di lavoro dei propri dipendenti. A tale proposito valgono le considerazioni precedentemente formulate in merito ai contratti di lavoro stipulati con il personale dirigente.

Il costo del lavoro del personale dell'ISMEA durante il periodo considerato è indicato nella tabella che segue:

Costo del lavoro (in milioni di lire) con variazione in %

	1990	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
			%		%		%		%		%		%		%
Stipendi	5.843	5.536		5.505		5.234		5.347		5.629		6.016		6.378	
Oneri sociali	1.991	1.943		2.009		1.721		1.843		1.935		2.164		2.276	
Accantonamento	674	643		637		582		610		723		653		620	
TFR															
Altri costi retributivi	477	458		3.428		318		274		535		982		386	
				(*)											
TOTALE	8.985	8.580	- 4,5	11.580	34,9	7.855	-32,2	8.074	2,8	8.822	+9,3	9.815	11,2	9.660	-1,6

(*) In tale cifra sono comprese le incentivazioni economiche "una tantum" per l'esodo agevolato.

Tabella rappresentativa del costo del lavoro depurato della spesa sostenuta nel 1992 e 1993 per l'esodo agevolato (in milioni di lire)

	1990	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
			%		%		%		%		%		%		%
Stipendi	5.843	5.536		5.505		5.234		5.347		5.629		6.016		6.378	
Oneri sociali	1.991	1.943		2.009		1.721		1.843		1.935		2.164		2.276	
Accantonamento	674	643		637		582		610		723		653		620	
TFR															
Altri costi retributivi	477	458		475		318		99		535		982		386	
TOTALE	8.985	8.580	-4,5	8.626	+5	7.855	-8,9	7.899	+5,6	8.822	+9,3	9.815	11,2	9.660	-1,6

Esodo agevolato

Al fine di ridurre il contingente del personale in servizio ed il relativo costo, nonché di acquisire professionalità specifiche in sostituzione di quelle generiche allora in servizio, l'Istituto, nel corso del 1992, previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, ha posto in essere una procedura di esodo agevolato, consistente nell'erogazione di un premio in denaro, il cui importo è stato di volta in volta stabilito dallo stesso Consiglio, a favore del personale che, pur non avendo maturato il diritto a pensione o il limite massimo di età consentito per restare in servizio, avrebbe accettato di interrompere volontariamente il rapporto di lavoro.

All'esodo hanno aderito n. 26 dipendenti ed è costato poco più di 3 miliardi di lire.

In merito all'intera operazione la Corte, a fronte dell'elevata spesa sostenuta, deve rilevare la scarsa consistenza dei risultati ottenuti sia in ordine alla riduzione del numero dei dipendenti sia in termini di riduzione del conseguente costo di lavoro.

Il numero dei dipendenti è passato da 109 nel 1992 a 130 nel 1997 mentre il costo del lavoro durante lo stesso periodo, è passato da lire 8.626 milioni, depurato dell'importo della spesa per l'esodo, a lire 9.660 milioni nel 1997.

4) Attività istituzionali.

Ai sensi dell'art. 6, comma 2, lettera b) del D.P.R. n. 278 del 1987, il Consiglio di amministrazione delibera sui programmi di lavoro dell'Istituto e sulle direttive necessarie alla loro realizzazione.

Il primo programma relativo al triennio 1990-1992 è stato approvato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 21 luglio 1990.

Relativamente al biennio 1993-1994, l'Istituto non ha formulato alcun piano, continuando ad applicare quello predisposto per il precedente triennio.

La mancata formulazione è dipesa, secondo notizie fornite dall'Istituto, dalle vicende che all'epoca hanno colpito l'esistenza e le attribuzioni del Ministro vigilante.

La Corte ritiene che l'Istituto anche per detto periodo avrebbe dovuto compilare il programma di lavori non essendo ancorato tale obbligo all'esistenza del Ministro vigilante.

Il secondo piano triennale, relativo agli anni 1995-1997, è stato approvato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 13 gennaio 1995.

Durante il biennio 1990-1991 l'ISMEA, oltre ad eseguire i lavori dal medesimo programmati, ha eseguito e portato a termine i programmi ed i contratti stipulati dai due istituti soppressi (IRVAM e ITPA).

In particolare, nel corso del 1990 i ricavi provenienti dai servizi e dai lavori svolti dall'ISMEA per conto terzi sono ammontati a lire 19.373,7 milioni di cui 8.395 derivano da commesse risalenti al quinquennio precedente.

Nel corso del 1991, su un ricavo complessivo di lire 14.298 milioni, soltanto 2.115 milioni derivano da contratti risalenti ad epoche precedenti il 1990.

Il maggiore committente dell'ISMEA è stato nel periodo considerato dal referto il Ministero dell'Agricoltura e foreste.

In data 21 aprile 1994 il Ministro pro-tempore delle risorse agricole, alimentari e forestali ed il Presidente dell'ISMEA hanno sottoscritto un atto inte-

grativo all'accordo di programma stipulato nel 1992, onde consentire all'Istituto di estendere la sua attività di raccolta di dati e di informazioni anche al settore della pesca e dell'acquicoltura, passato fra le competenze di quel Ministero in seguito all'applicazione dell'art.2, comma 4, lettera a) della legge 4 dicembre 1993, n.491, e di ampliare il programma di attività avente ad oggetto i servizi di supporto alle decisioni ministeriali fino a comprendervi i compiti, per l'ISMEA, "di uniformare, sintetizzare, analizzare e divulgare le basi informative del SIAN (sistema informativo agricolo nazionale) e dell'AIMA, al fine di permettere agli utenti istituzionali, centrali e periferici, un accesso semplificato alle informazioni valorizzate contenute nelle diverse fasi informative".

In data 23 giugno 1997 il Ministero per le politiche agricole e l'ISMEA hanno stipulato una convenzione con la quale è stato affidato all'Istituto "l'incarico di realizzare a far data dal 1° gennaio 1997, e per un periodo di tre anni, un programma di attività inteso a fornire al Ministero un insieme di dati, informazioni ed elaborazioni, sia a livello nazionale che internazionale, al fine di mettere in grado il Ministero stesso di disporre di un quadro generale e di quadri settoriali, costantemente aggiornati, sull'evoluzione della situazione..." in materia di agricoltura, nonché di "fornire alle categorie agricole" interessate "orientamenti in ordine alle tendenze ed ai fenomeni di mercato in essere e prevedibili".

Sullo schema della convenzione si è espresso, con parere favorevole, il Consiglio di Stato (Sez. seconda - par. n. 2789/9 del 26 marzo 1997).

Prima di rendere il parere l'organo di consulenza ha manifestato perplessità in ordine alla procedura seguita (trattativa privata) per affidare all'ISMEA l'incarico in argomento, sostenendo che la procedura concorsuale avrebbe consentito al Ministero di valutare una pluralità di offerte a maggior tutela dell'interesse generale.

L'Amministrazione, riferendosi alla norma recata dall'art. 2 - octies della legge 4 agosto 1971, n. 592, ha rappresentato al Consiglio di Stato che il Ministe-

ro deve provvedere in via istituzionale allo svolgimento del servizio di ricerche di mercato in agricoltura per la raccolta, la elaborazione e la divulgazione dei dati, avvalendosi dell'IRVAM, Istituto al quale è subentrato l'ISMEA.

La convenzione è stata registrata dal competente ufficio di controllo della Corte dei conti.

In tal modo il Ministero vigilante ha confermato la natura strumentale dell'Istituto nonostante la disciplina istitutiva lo qualifichi "ente pubblico economico". Tesi peraltro condivisa anche dal Consiglio di Stato, il quale ha ritenuto che nel caso di specie non operassero le disposizioni della contabilità di Stato e quelle comunitarie in materia di appalti pubblici.

In data 15 ottobre 1997 il Ministero delle risorse agricole ed alimentari e l'ISMEA hanno sottoscritto l'accordo di programma per il biennio 1997/1998.

Il contenuto dell'accordo è analogo, in linea generale, a quello relativo al triennio 1993/1995, prorogato fino al 31 dicembre 1996.

L'attuazione delle varie incombenze descritte nell'accordo di massima resta subordinata alla stipulazione fra le stesse parti di specifici atti esecutivi.

Con l'accordo di massima il Ministero si impegna ad erogare a favore dell'ISMEA "un contributo" pari al 95% della spesa annua presuntivamente determinata in lire 12,5 miliardi (comprensiva delle spese generali ammesse al rimborso entro il limite del 13%).

Oltre ai lavori svolti per conto del Ministero delle politiche agricole, l'ISMEA, nel periodo considerato dal presente referto, ha realizzato programmi di raccolta di informazioni e di dati finanziati dai Ministeri del Commercio con l'estero, del bilancio e della programmazione economica, nonché da Regioni e da altri enti pubblici minori e da privati.

Nello schema che segue sono indicati, anno per anno, gli importi dei ricavi realizzati dall'Istituto, distinti per categorie di committenti, nonché gli importi concessi dal Ministero vigilante a titolo di contributo o di sovvenzione in genere.

(in milioni di lire)

ESERCIZI(*)								
COMMITTENTI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Ministero Agricoltura e foreste	15.081	14.007	15.507	14.668	12.696	14.517	16.076	14.673
%	77,85	98,08	91,38	91,05	79,83	92,27	60,52	84,38
Altri enti pubblici e privati	4.292	273	1.462	1.441	3.208	1.216	10.486	2.716
%	22,15	1,92	8,62	8,95	20,17	7,73	39,47	15,62
Totale ricavi da produzioni	19.373	14.280	16.969	16.109	15.904	15.733	26.562	17.389
Contributi e sovvenzioni concessi dal Ministero Agricoltura e Foreste	12.000	14.000	5.000	5.000	—	—	1.500 (**)	1.500

(*) Nei ricavi della produzione non sono compresi gli importi indicati in bilancio sotto la voce "ricavi diversi"

(**) Vedi pag. 35.

Dai dati contenuti nella tabella emerge l'andamento tendenzialmente decrescente del rapporto fra i ricavi provenienti dalle commesse del Ministero delle politiche agricole e quelli provenienti dalla esecuzione di lavori per conto di altri enti pubblici e privati, che nel 1996 segna la punta minima.

Ciò dimostra l'impegno profuso dall'Istituto, specialmente negli ultimi anni, nella ricerca di nuovi utenti onde diversificare le fonti delle sue risorse finanziarie.

Le linee generali di tale strategia si trovano ampiamente sviluppate nel piano triennale 1995-1997.

Con la nota n. 1861/96, in data 25 marzo 1996, l'ISMEA ha rappresentato al Ministero vigilante come la principale causa delle ricorrenti perdite d'esercizio sia da rinvenire nel mancato rimborso di tutti i costi di gestione, diretti ed indiretti, effettivamente sostenuti dall'Istituto per lo svolgimento delle attività commissionate dal Ministero stesso.

In assenza di qualsiasi procedura concorsuale, la Corte, ai fini di una maggiore chiarezza dei reciproci rapporti, e per una migliore valutazione dei risultati gestionali, ritiene opportuno segnalare l'esigenza che le parti concordino preventivamente, sulla base di approfondite ed obiettive indagini di mercato,

l'entità dei costi dei prodotti o dei servizi che l'ISMEA si impegna a fornire al Ministero committente, costi da rimborsare nella misura intera, lasciando all'Ente l'eventuale margine di guadagno derivante dalla riduzione dei costi di produzione.

5) Gestione finanziaria

L'art.10 del citato D.P.R. n.278 del 1987 stabilisce, fra l'altro, che il bilancio dell'Istituto, comprendente la situazione patrimoniale ed il conto economico, è chiuso al 31 dicembre di ogni anno e trasmesso al Ministero vigilante ed a quello del Tesoro.

La gestione finanziaria e le procedure contabili, secondo le prescrizioni dell'art.6 dello stesso provvedimento presidenziale, sono disciplinate da un apposito regolamento.

A tal fine, il consiglio di amministrazione, con la delibera n.167 del 9 maggio 1991, ha adottato il regolamento interno di amministrazione e di contabilità, approvato, così come prescrive la norma contenuta nel comma 3 del citato articolo, dal Ministero vigilante e da quello del tesoro con le note emesse, rispettivamente, in data 12 febbraio e 13 marzo 1992.

Formano entrate dell'Istituto, oltre ai proventi derivanti dalla cessione dei servizi, le rendite patrimoniali e i contributi dello Stato o di altri enti pubblici o privati.

In base all'art.7 del regolamento, il bilancio dell'ISMEA è civilistico ed è composto dallo stato patrimoniale e dal conto economico, così come dispone anche l'art.10 del D.P.R. n.278/1987.

L'art.13 del regolamento prevede per l'Istituto la certificazione del bilancio da parte di una delle società previste dal D.P.R. 31 marzo 1975, n.136, pur nel silenzio della disciplina istitutiva.

Per quanto concerne i bilanci 1992, 1993 e 1994 l'incarico di certificazione è stato conferito, con delibera del Consiglio di amministrazione del 19 dicembre 1992, n.358, ad una società specializzata, per la spesa di lire 28 milioni, esclusa l'IVA.

Per i bilanci 1995, 1996 e 1997, il Consiglio di amministrazione con delibera del 17 aprile 1996 ha incaricato della certificazione altra società per il com-

penso pari a lire 32 milioni, esclusa l'IVA, relativamente ai bilanci 1995 e 1996, mentre per quello relativo al 1997 il corrispettivo sarà adeguato alle variazioni dell'indice del costo della vita determinato dall'ISTAT.

A tale riguardo la Corte segnala la necessità che, per il conferimento dell'incarico alla società di certificazione, venga seguito un sistema di negoziazione allargata onde conseguire maggiore economicità nel rispetto del principio di trasparenza.

I bilanci degli esercizi 1990, 1991 e 1992 sono stati redatti secondo gli schemi della contabilità civilistica (art. 1423 e segg. c.c.).

I bilanci degli esercizi successivi sono stati modificati ed integrati a seguito del recepimento delle direttive comunitarie in materia.

Per questo motivo si è ritenuto opportuno riferire separatamente per gli esercizi 1990, 1991 e 1992.

I bilanci degli esercizi 1990, 1991 e 1992

I conti consuntivi degli esercizi 1990, 1991 e 1992 sono stati approvati dal Consiglio di amministrazione, rispettivamente, il 7 giugno 1991, il 7 maggio 1992 e il 20 aprile 1993. Si evidenzia il ritardo con cui sono stati approvati i consuntivi 1991 e 1992.

Di seguito vengono riportati i dati riassuntivi della situazione patrimoniale e del conto economico. Va segnalato il contributo straordinario concesso dal MAF nel triennio, ammontante a lire 12.000 milioni per il 1990, lire 14.000 milioni per il 1991 e lire 5.000 milioni per il 1992.

Gli importi di lire 12.000 milioni e lire 14.000 corrisposti all'ISMEA, il primo con D.M. 28 giugno 1990, quale contributo straordinario sui fondi di cui alla legge 8 novembre 1986 n. 722 e il secondo con D.M. 21 ottobre 1991, sempre quale contributo straordinario sui fondi di cui alla legge 10 luglio 1991 n. 201, sono stati accantonati in un apposito fondo costituito ai sensi e per gli effetti dell'art. 55 del D.P.R. 21 dicembre 1986 n. 917, relativo all'approvazione del Testo unico delle imposte sui redditi.

Tale accantonamento per l'esercizio 1990 è stato interamente destinato alla copertura del corrispondente importo del disavanzo complessivo accertato alla data del 31/12/1989. Per l'esercizio 1991, l'accantonamento è stato destinato alla copertura del disavanzo complessivo accertato al 31 dicembre 1991, pari a lire 10.863 milioni, comprensivo, cioè, delle perdite degli esercizi pregressi. La parte residua, pari a lire 3.136 milioni, è stata destinata al fondo di riserva.

Il contributo straordinario erogato nell'esercizio 1992 è stato, come riferito dall'ente nella relazione al bilancio stesso, "utilizzato in via prioritaria a finanziare la procedura di esodo agevolato che ha interessato, al 31 dicembre 1992, n.23 unità, per un costo complessivo di oltre 2.800 milioni".

In realtà il costo dell'esodo per n. 23 unità, come specificato nel verbale del Collegio dei revisori del 30 luglio 1994, è stato di lire 2.953.167.000.