

**Determinazione n. 12/99****LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI  
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 2 marzo 1999;

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 l'articolo 11 della legge 14 agosto 1982, n. 610 il quale prevede che la Corte dei conti riferisca al Parlamento sui risultati del controllo eseguito sulla gestione dell'A.I.M.A. e sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dalla stessa;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1993 al 1997, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dottor Ruggero Antonietti 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 dal 1993 al 1997;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio - corredato 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 n. 259, del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per gli esercizi dal 1993 al 1997 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

**L'ESTENSORE**

*f.to* Ruggero Antonietti

**IL PRESIDENTE**

*f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

**RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO (A.I.M.A.) PER GLI ESERCIZI DAL 1993 AL 1997.**

**SOMMARIO**

PREMESSA. - *Parte prima* - Ordinamento e gestione delle risorse umane e finanziarie. - 1. Ordinamento, fini istituzionali, organi di Governo ed assetto organizzativo - 2. Risorse umane - 3. Gestione finanziaria - Bilancio dell'AIMA - 4. Recupero crediti e gestione del contenzioso - *Parte seconda* - Attività istituzionali - 1. Riforma della politica agricola comune (P.A.C.) - 2. Attività istituzionali svolte in regime di convenzione - 3. Soggetti di diritto privato affidatari dei servizi dell'AIMA - 4. Servizi resi all'AIMA da pubbliche amministrazioni e da enti pubblici - 5. Notazioni su specifici settori - 6. Interventi nazionali - 7. Dati globali degli interventi - 8. Controlli sull'attività e sulle procedure contabili - 9. Spese non riconosciute da parte della U.E. - 10. Ammasso pubblico volontario, nazionale e comunitario - servizio di assuntoria - 11. Gestione delle quote latte - 12. Considerazioni finali.

PAGINA BIANCA

**PREMESSA**

Sulla gestione finanziaria dell'Azienda di Stato per gli interventi nel Mercato Agricolo (AIMA) relativa agli esercizi 1991 e 1992 la Corte dei conti ha riferito al Parlamento ai sensi dell'art. 11 della legge 14 agosto 1982, n. 610, di riordinamento dell'AIMA stessa.<sup>1</sup>

Come è noto, detto art. 11 ha istituito un apposito Ufficio della Corte dei conti per il controllo sulla gestione dell'Azienda da esercitare con le modalità previste dagli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958, n. 259. Lo stesso articolo dispone altresì che l'Ufficio riferisce al Parlamento anche sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Azienda. L'art. 10, comma 4°, dello statuto-regolamento, approvato con il D.P.R. 14 febbraio 1985, n. 30, dispone inoltre che il magistrato assegnato al predetto ufficio "ha facoltà di assistere, senza diritto al voto, alle adunanze del Consiglio di amministrazione dell'AIMA".

Con la presente relazione si riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Azienda durante gli esercizi che vanno dal 1993 al 1997, anche ai sensi dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dando altresì notizia delle vicende più significative riguardanti l'AIMA fino alla data odierna.

---

<sup>1</sup>Cfr. Atti parlamentari - XI Legislatura - Doc. XV n. 65.

## PARTE I - ORDINAMENTO E GESTIONE DELLE RISORSE UMANE E FINANZIARIE

### 1 - ORDINAMENTO, FINI ISTITUZIONALI, ORGANI DI GOVERNO DELL'AIMA E ASSETTO ORGANIZZATIVO

#### 1.1 Rinvio

Nelle precedenti relazioni sono stati delineati l'ordinamento, i fini istituzionali e l'assetto organizzativo dell'AIMA risultanti dalla legge 14 agosto 1982, n. 610 e successive modificazioni e dallo statuto-regolamento approvato con il D.P.R. 14 febbraio 1985 n. 30.

In questa sede sono indicate le norme entrate in vigore nel periodo considerato dal presente referto che hanno inciso sull'ordinamento e sull'assetto organizzativo interno dell'AIMA.

Le norme che hanno invece inciso sulle attribuzioni e sulle modalità di esercizio dei compiti dell'Azienda saranno riportate e commentate nella trattazione dei vari argomenti.

#### 1.2 Ordinamento

L'art. 6, comma 6, della legge 4 dicembre 1993, n. 491, aveva fra l'altro conferito al Governo la delega per riformare l'AIMA e gli enti ed istituti facenti capo al Ministero dell'Agricoltura e foreste.

L'art. 9, comma 1, della citata legge, in previsione dell'imminente riforma, aveva limitato l'operatività dell'AIMA al 31 dicembre 1994.

Le norme delegate di riforma non sono state adottate e la citata legge è stata interamente abrogata dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143.

Lo stesso decreto legislativo, all'art. 3, ha disposto la soppressione di tutti gli Istituti ed Aziende (compresa l'AIMA) sottoposti alla vigilanza del Ministero delle Risorse agricole (ora delle politiche agricole), rinviandone tuttavia gli effetti

alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi "di soppressione, di accorpamento e di riordino adottati ai sensi degli articoli 11,14 e 18 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Il citato decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, ha istituito il Ministero per le politiche agricole ed ha trasferito alle Regioni funzioni amministrative svolte in precedenza dal Ministero stesso.

Va infine segnalata la sequenza dei decreti-legge, emanati in successione di tempo e mai convertiti: il D.L. n. 314 del 25 maggio 1994; il n.464 del 25 luglio 1994, il n.548 del 23 settembre 1994; il n. 648 del 25 novembre 1994; il n. 23 del 26 gennaio 1995; il n. 87 del 27 marzo 1995; il n. 192 del 26 maggio 1995, che avrebbero dovuto trasformare l'AIMA in Ente autonomo di diritto pubblico (EIMA) disponendo temporaneamente il commissariamento dell'AIMA.

La mancata conversione in legge dei menzionati D.D.L.L. ha comportato la cessazione dell'EIMA, che aveva operato durante la loro temporanea vigenza e ripristinato l'operatività dell'AIMA, la quale, anche in virtù della norma di cui all'art. 3, comma 2, del citato decreto legislativo 143/1997, continuerà a svolgere le sue funzioni, ai sensi della legge n. 610/1982, fino alla sua riforma.

La cessazione degli effetti degli stessi decreti-legge non ha invece comportato il ripristino degli organi ordinari di governo, sostituiti, come si dirà, da un Commissario straordinario del Governo.

### **1.3 Organi di governo dell'AIMA**

Secondo la disciplina recata dalla legge n. 610/1982, gli organi dell'azienda sono: a) il presidente che è il Ministro dell'agricoltura e foreste e può delegare tale incarico ad un sottosegretario di Stato; b) il Consiglio di amministrazione; c) il Collegio dei revisori dei conti; d) il Comitato Consultivo Nazionale.

Sulle rispettive attribuzioni, sulla durata, sui compensi<sup>2</sup> degli organi di cui sopra, nonché sulla composizione degli organi collegiali è stato riferito con le precedenti relazioni.

In questa sede occorre segnalare che il Ministro-Presidente dell'AIMA, in forza dei citati decreti-legge non convertiti concernenti la riforma dell'AIMA, prevista anche dalla legge n. 491/1993, con decreto in data 20 giugno 1994, ha conferito i propri poteri ad un "Commissario delegato" che li ha esercitati fino allo scioglimento degli organi ordinari di governo dell'Azienda stessa, disposto con il D.P.R. 23 giugno 1995, registrato dal competente ufficio di controllo della Corte dei conti.

Con il medesimo decreto presidenziale, motivato anch'esso dalla prevista riforma dell'Azienda, è stato altresì nominato il primo "Commissario straordinario del Governo". Con successivo provvedimento è stato nominato un altro Commissario straordinario del Governo, coadiuvato da un sub commissario, per lo svolgimento delle funzioni riservate agli organi di vertice dell'AIMA. Tutte le nomine sono riferite a periodi semestrali.

Da allora si sono succeduti ai vertici dell'Azienda un Commissario delegato e due commissari straordinari del Governo.

L'attuale Commissario, il cui incarico scadrà il 30 aprile 1999, (D.P.R. 22 febbraio 1999) potrà restare in carica, ove venisse nel frattempo approvato lo schema del decreto legislativo di riforma dell'AIMA recentemente deliberato dal Consiglio dei Ministri, fino alla data di insediamento degli amministratori del nuovo ente.

---

<sup>2</sup> Misura dei compensi vigenti al 31 dicembre 1998:

|                                          |                       |
|------------------------------------------|-----------------------|
| - Commissario straordinario              | = £ 5.800.000 al mese |
| - Vice Commissario straordinario         | = £ 3.500.000 "       |
| - Presidente Collegio revisori dei conti | = £ 2.437.000 "       |
| - Componenti effettivi coll. rev. conti  | = £ 2.340.000 "       |
| - Componenti supplenti coll. rev. conti  | = £ 585.000 "         |

Al Magistrato della Corte dei conti, anteriormente al commissariamento dell'Azienda, spettava il gettone di presenza, pari a lire 200.000, per la partecipazione alle riunioni del Consiglio di amministrazione.

La Corte dei conti non può non rilevare che la prolungata permanenza al vertice dell'Azienda dell'organo monocratico straordinario, in sostituzione del Consiglio di amministrazione, contrasta con la natura eccezionale e temporanea che deve connotare il regime speciale di sostituzione degli organi ordinari di amministrazione, tra l'altro non ha consentito al magistrato delegato al controllo di assistere alle riunioni del Consiglio stesso così come dispone l'art. 10, comma 4°, dello Statuto-regolamento approvato con il D.P.R. 14 febbraio 1985, n. 30, nè al Collegio dei revisori dei conti di esercitare il controllo concomitante.

#### 1.4 Fini istituzionali

Con la legge 13 maggio 1966, n. 303, fu istituita l'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (AIMA), cui fu affidato il compito di organismo di intervento comunitario e nazionale.

L'Azienda è stata riformata con la legge 14 agosto 1982, n. 610, senza sostanziali innovazioni in ordine alla competenza sugli interventi di mercato agricolo sia comunitari che nazionali. In merito a questi ultimi è stata attribuita al C.I.P.E. "la determinazione degli indirizzi e degli obiettivi della politica agricolo-alimentare, ivi compresi quelli relativi agli interventi sul mercato".

E' stata poi trasferita all'AIMA, con il D.L. 21 dicembre 1990, n. 391, convertito nella legge 18 febbraio 1991, n. 48, la gestione degli aiuti comunitari e nazionali a favore del settore bieticolo-saccarifero.

In base all'ordinamento contenuto nella citata legge n. 610/1982, l'AIMA è pertanto l'organismo di intervento dello Stato italiano per la erogazione di aiuti, premi e contributi previsti dalla normativa comunitaria e nazionale.

Per quanto attiene agli interventi comunitari, l'AIMA attua gli interventi finanziati dal FEOGA/garanzia, ad esclusione di quelli demandati, secondo la normativa nazionale, ad altri organismi, quali il ministero del Tesoro - I.G.F.O.R.<sup>3</sup> - per il pagamento del premio per la estirpazione di vigneti, incombenza

---

<sup>3</sup>Ispettorato Generale per il fondo di rotazione.

recentemente passata all'AIMA, l'Ente Risi, per la gestione dell'ammasso pubblico comunitario del riso e per la erogazione degli aiuti compensativi, nonché il Ministero delle Finanze - Dipartimento per le contabilità centralizzate - per il pagamento delle restituzioni all'esportazione.

Al di fuori dei settori ora menzionati, i compiti affidati all'AIMA, nella sua qualità di organismo di intervento, comprendono tutti i tipi di intervento di mercato: aiuti, premi e sovvenzioni disposti dalla normativa comunitaria.

Per effetto della riforma della politica agricola comune (PAC), di cui si parlerà più avanti, gli interventi sui mercati rappresentano ora solo un aspetto dell'azione dell'AIMA, che è invece prevalentemente indirizzata al pagamento degli aiuti comunitari nelle varie forme di interventi diretti a sostegno del reddito degli operatori agricoli.

In tale nuova funzione, l'AIMA e gli altri organismi nazionali suindicati, in base al regolamento CE/1663/1995, hanno assunto la funzione di organismi pagatori.

Nei regolamenti comunitari n.1287/95 Consiglio n.1663/95 Commissione del 22 maggio 1995 e del 7 luglio 1995, sono indicate le regole di organizzazione e procedurali alle quali devono sottostare gli organismi nazionali che intendano ottenere il riconoscimento di organismi pagatori nei confronti della Comunità.

In particolare, le regole si riferiscono all'organizzazione interna, alle procedure contabili ed alla certificazione interna e di bilancio.

Per quanto attiene all'organizzazione interna, il regolamento CE n. 1663/95, dispone che le funzioni di autorizzazione, di contabilizzazione e di pagamento debbono essere svolte da uffici (o servizi) diversi. Richiede inoltre la costituzione di un servizio di controllo interno e di un servizio tecnico.

Per quanto attiene alle procedure contabili, il regolamento stabilisce che l'organismo pagatore deve essere in grado di garantire che il pagamento degli aiuti agli aventi diritto sia effettuato entro il termine di giorni cinque lavorativi dalla data di imputazione della spesa al FEOGA - garanzia.

Il potere di individuare l'organismo pagatore è stato conferito, per quanto riguarda l'AIMA, al Ministro per le politiche agricole, così come risulta dal D.P.C.M. 15 dicembre 1995.

Con decreto in data 28 novembre 1995, del menzionato Ministro, l'AIMA è stata riconosciuta "Organismo pagatore" in via provvisoria in attesa di apportare "le necessarie integrazioni alle modalità e procedure amministrative e contabili" previste dai citati regolamenti comunitari. Con successivi decreti ministeriali è stato, di volta in volta, prorogato il termine di regolarizzazione degli assetti e delle procedure di cui sopra fino al riconoscimento definitivo di tale qualifica disposta con il D.M. 16 ottobre 1997, condiviso dalla CE.

L'AIMA, a fronte delle prescrizioni imposte dal citato regolamento della CE, ha dovuto adottare una serie di iniziative a livello organizzativo e funzionale che, stante la sua natura pubblicistica e la conseguente esigenza di rispettare per la gestione delle risorse finanziarie proprie la disciplina della contabilità di Stato, sono di fatto risultate di estrema difficoltà.

Oltre agli interventi meramente organizzativi, di cui si parlerà più avanti, con varie deliberazioni commissariali è stata disposta la separazione delle competenze funzionali degli uffici a livello dirigenziale; è stato istituito un sistema informatizzato di protocollazione centralizzata delle domande di aiuto; sono stati predisposti i "manuali" delle procedure riferite a ciascun settore di intervento; è stato imposto agli uffici e servizi di compilare un modulo, denominato "check list", formato da diversi esemplari, su cui vanno annotate le varie fasi del procedimento istruttorio delle domande di aiuto ed il nominativo del funzionario responsabile, ivi compresa la fase di verifica e controllo dei titoli di pagamento dell'aiuto stesso; è stato riorganizzato, con l'introduzione di procedure informatizzate, il servizio di gestione delle cauzioni date in garanzia all'AIMA da parte di soggetti privati a ciò obbligati; è stato inoltre istituito il Servizio di gestione e recupero dei crediti mediante la creazione di un'apposita sezione e la tenuta del registro dei debitori.

Inoltre è stato attivato un sistema di riscontro fra le attività svolte dalle varie divisioni atto ad evidenziare e correggere tempestivamente eventuali errate imputazioni di spese o di entrate; il controllo fisico ed il riscontro cartolare mediante l'applicazione di procedure informatizzate sono stati estesi all'intero quantitativo delle materie in ammasso stoccate presso i vari assuntori; sono state riviste le convenzioni con gli istituti di credito ordinario onde imporre l'effettivo pagamento degli aiuti comunitari nei termini stabiliti dal citato regolamento CE n. 1663/1995.

### **1.5 Assetto organizzativo interno**

L'assetto organizzativo interno è rimasto sostanzialmente invariato rispetto a quello descritto nella precedente relazione, nonostante alcuni adattamenti resi necessari per dare attuazione ai citati regolamenti comunitari del 1995. Il Ministro delle Risorse agricole, con il decreto n. 32540 del 16 maggio 1996, nell'ambito delle 24 divisioni in cui si articolava e si articola l'Amministrazione, ha individuato le divisioni competenti a svolgere, rispettivamente, le funzioni di autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione dei pagamenti degli aiuti e premi comunitari ed ha altresì istituito il "Servizio di controllo interno" ed il "Servizio tecnico", affidandoli, rispettivamente, alla divisione XXI ed alla divisione V.

Il Servizio di controllo interno in parola ha compiti diversi da quello previsto dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 29/1993, servizio in via di costituzione.<sup>4</sup>

La società di revisione "Reconta Ernest & Young", incaricata, fra l'altro, di verificare, ai sensi del citato regolamento n. 1663/CE/95, la corrispondenza fra le procedure seguite dall'AIMA, ripartite fra diverse strutture interne, e quelle delineate dal regolamento stesso, quali requisiti necessari per svolgere le funzioni di organismo pagatore per conto della Comunità, con la relazione sull'esame dei

---

<sup>4</sup>Con la nota commissariale n. 57941 del 26 gennaio 1999 è stata chiesta al Consiglio di presidenza della Corte dei conti la designazione di un magistrato al quale affidare la direzione del "Servizio di controllo interno".