

LA GESTIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO AGRICOLO NAZIONALE - SIAN

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

desidero in primo luogo ringraziarvi per l'occasione che mi avete dato di essere qui a ragionare con voi sulla situazione attuale e sulle prospettive della SIN S.p.A. e sulla gestione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale – SIAN.

Riferimenti normativi

Mi preme in primo luogo ricordare, sia pure sinteticamente, le tappe normative che hanno condotto il SIAN **dal 1984**, anno della sua istituzione ad opera della legge 4 giugno 1984, n. 194, alla attuale organizzazione.

Il SIAN è stato istituito dall'articolo 15 della legge 194 del 1984, come servizio preposto all'esercizio delle competenze statali in materia di indirizzo e coordinamento delle attività agricole, previa acquisizione e verifica di tutti i dati relativi al settore agricolo nazionale. Conseguentemente, il d.lgs. n. 173 del 1998, ha fatto obbligo al Ministero, agli enti e alle agenzie dallo stesso vigilati, alle Regioni, agli enti locali, nonché alle altre amministrazioni pubbliche operanti a qualsiasi titolo nel comparto agricolo e agroalimentare, di avvalersi dei servizi messi a disposizione del SIAN.

Nel **2004**, l'art. 14, comma 9 del decreto legislativo n. 99 del 29 marzo, ha affidato i compiti di coordinamento e gestione del SIAN, che fino ad allora erano stati svolti dal Ministero delle politiche agricole, all'AGEA, fermi i poteri di indirizzo e monitoraggio del Ministero; poco più di un anno dopo, il decreto legge 9 settembre **2005**, n. 182, ha introdotto un comma 10 bis al su citato articolo 14, ai sensi del quale *“L'AGEA, nell'ambito delle ordinarie dotazioni di bilancio, costituisce una società a capitale misto pubblico-privato, con partecipazione pubblica maggioritaria nel limite massimo pari a 1,2 milioni di euro nell'ambito delle predette dotazioni di bilancio, alla quale affidare la gestione e lo sviluppo del SIAN La scelta del socio privato avviene mediante*

l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157".

Con delibera del **25 novembre 2005**, il Consiglio di amministrazione di Agea ha disposto l'istituzione della Sin srl, costituita con atto notarile del 29 successivo, il cui capitale sociale è stato interamente sottoscritto da AGEA.

Con il contratto di servizio quadro, stipulato il 30 gennaio 2006, tra AGEA e SIN, sono state disciplinate le attività di sviluppo e gestione dei servizi del SIAN, compresa la realizzazione delle anagrafi aziendali, il coordinamento e lo sviluppo dei controlli legati alla PAC con il Sistema integrato di gestione dei controlli (SIGC), nonché altre attività connesse alle finalità istituzionali di AGEA, seguito, il 4 maggio successivo, da un Atto Esecutivo che ha stabilito le condizioni, modalità e termini per l'affiancamento e la consegna finale del SIAN da parte del fornitore dei servizi di gestione e sviluppo pro tempore, la società AGRISIAN.

Infine, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali 11 marzo 2008, d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, sono state approvate le linee guida per lo sviluppo dei SIAN.

La procedura ad evidenza pubblica

Come ricordato, l'art. 14 comma 10 bis del d.l. 182/05, nell'istituire la Società a capitale misto, ha fissato il principio per il quale la scelta del socio privato dovesse avvenire con procedura ad evidenza pubblica; a tal fine il bando di gara è stato pubblicato sulla GUCE e sulla GURI nel marzo del 2006. Nelle more del perfezionamento della procedura di selezione, il 2 febbraio 2007 il Mipaaf ha posto un quesito al Consiglio di Stato sulla legittimità dell'affidamento alla società SIN della gestione del Sistema informativo agricolo nazionale da parte di Agea, ottenendone una risposta positiva il 18 aprile successivo, con l'articolato parere n. 456.

Va chiarito, in premessa, che secondo il Consiglio di Stato, per affermare la legittimità dell'affidamento non è sufficiente dimostrare l'interesse dell'amministrazione, anche se evidenziato con una apposita *lex specialis* come nel nostro caso, ma occorre anche verificare la

sua compatibilità con l'interesse per la massima apertura del mercato, come identificato dai principi definiti dalla Corte di giustizia europea; infatti, l'eventuale contrasto con i principi del diritto comunitario in materia avrebbe dovuto comportare la disapplicazione della norma.

Una volta giudicata configurabile, in via generale, l'ammissibilità del ricorso a una società mista, come forma di partenariato pubblico privato, il Consiglio ha verificato che nel caso del SIAN non vi era solo un interesse dell'Amministrazione a ricorrere al modello della società mista (interesse di per sé non sufficiente) ma quasi una necessità, in considerazione della stretta connessione del SIAN con l'esercizio di funzioni pubbliche.

In sostanza, secondo il Consiglio di Stato, il legislatore del 2005 aveva individuato una connessione inscindibile tra la costituzione della società e l'esercizio delle funzioni del SIAN, molte delle quali apparivano di tipo amministrativo e non delegabili ai privati. Rispetto a tale connessione, la scelta (mediante gara) del socio privato garantisce la migliore selezione del concorrente in grado di svolgere i compiti operativi, laddove il socio pubblico maggioritario, nel proprio ruolo di controllore, garantisce il rispetto del superiore interesse pubblico.

Dall'esame concreto degli atti di gara, quindi, la procedura selettiva era stata apertamente finalizzata all'individuazione di un "socio industriale", il cui apporto non si esauriva nel conferimento di capitali, ma sarebbe principalmente consistito nell'assunzione in proprio delle prestazioni affidate alla società nel suo complesso, con l'accollo di tutti i rischi connessi alla gestione tecnico-finanziaria: non un semplice socio finanziario, quindi, ma un partner operativo chiamato a svolgere le prestazioni strumentali alla gestione e sviluppo del SIAN all'interno della società mista.

Acquisito il parere del Consiglio di Stato, nel maggio 2007 AGEA ha aggiudicato la gara al RTI con mandataria la società ALMAVIVA e mandanti Auselda, Sofiter, Coopprogetti, IBM, Agriconsulting, Agrifuturo e Isaf; a tale aggiudicazione ha fatto seguito, nel settembre 2007 l'aumento di capitale sociale deliberato da parte dell'assemblea straordinaria di SIN e la contestuale sottoscrizione di tale aumento da parte delle società facenti parte del RTI Al maviva.

La modifica societaria di Sin

Con delibera dell'assemblea dei soci del 25 agosto 2011, su proposta di AGEA per la quale la nuova forma sociale avrebbe assicurato una responsabilizzazione delle varie cariche sociali, un più incisivo controllo ed una più trasparente gestione, la Sin S.r.l. è stata trasformata in Società per azioni, con capitale partecipato al 51% da Agea e al 49% dal socio privato. In pari data sono stati sottoscritti i patti parasociali.

Lo statuto ha previsto un Consiglio di amministrazione, composto da cinque membri, dei quali tre sono nominati dal socio pubblico AGEA ai sensi dell'art. 2449 c.c. e scelti anche fra non soci e due sono nominati dall'Assemblea ordinaria degli Azionisti su designazione dei soci privati. Il Consiglio di Amministrazione nomina il Presidente e l'Amministratore Delegato tra i membri nominati dal socio pubblico AGEA. Il Consigliere delegato nomina il direttore generale e gli conferisce le deleghe.

L'attuale governance societaria.

Come saprete la Sin e le vicende relative alla più recente governance, sono state oggetto di ripetuti e spesso fuorvianti articoli di stampa, in parte giustificati dalla oggettiva "confusione" che ha caratterizzato negli ultimi mesi del 2013 l'attività del Consiglio di amministrazione, rispetto ai quali il Commissario straordinario di Agea, dott. Mainolfi, ha recentemente riferito davanti a questa stessa Commissione.

Per porre fine ad una situazione di stallo che non mostrava margini di miglioramento, in seguito alle dimissioni dell'allora A.D. dott. Zucchetti, con delibera n. 3 del 16 gennaio 2014, il Commissario Mainolfi ha provveduto alla revoca per giusta causa di due consiglieri di nomina pubblica e, con delibere n. 5 e 7 del 16 e 29 gennaio 2014, ha nominato i tre componenti di parte pubblica, scegliendoli tra funzionari di ruolo di Agea e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, cui ha **ri-affidato** il ruolo, giustamente sottolineato dal parere del Consiglio di Stato, di controllori e garanti della legalità e del perseguimento dell'interesse pubblico.

Oltre al sottoscritto, sono componenti del Consiglio di amministrazione, designati da Agea, Simona Angelini, amministratore delegato e Francesco Sofia, consigliere, e su designazione del socio privato i signori Antonio Amati e Marcello Maranesi, consiglieri.

Gli effetti

Come Presidente della Sin, vorrei sottolineare quali sono stati gli effetti immediati e di brevissimo periodo (a soli 2 mesi e mezzo dall'insediamento) di questa scelta.

In primo luogo, un'immediata riduzione dei costi. Come già ricordato dal commissario Mainolfi, i compensi del nuovo Consiglio di amministrazione sono passati da 160 a 80 mila euro. Tale importo, peraltro, è da intendersi come tetto massimo. In concreto, oggi il costo del C.d.A. di Sin ammonta a 35 mila euro annui.

Vorrei qui aprire una parentesi, per dare atto che il contenimento dei costi del Consiglio è, comunque, un ulteriore passo di un percorso di virtuoso contenimento della spesa sul quale, peraltro, la società Sin era già incamminata in attuazione delle scelte strategiche in questo senso effettuate dall'AGEA.

In proposito devo sottolineare alcune cifre, che riguardano il complesso degli impegni assunti da Sin e che indicano una importante e progressiva riduzione dal 2009 al 2013, il cui consuntivo sarà prossimamente approvato (ma su questo tornerò avanti): dai 122,177 milioni del 2009, ai 105,376 del 2010, per scendere ai 94,724 del 2011, 79,655 del 2012, 74,518 del 2013, fino ai 72 milioni di euro del 2014.

È evidente il percorso di contenimento della spesa, che risulta nel periodo considerato sostanzialmente quasi dimezzata (la riduzione supera il 40%).

Detto ciò, e tornando all'attività del nuovo C.d.A., l'attività è stata diretta a riportare i rapporti tra i partner pubblico e privato nel giusto equilibrio e nel rispetto reciproco dei ruoli; questo ritrovato equilibrio ha consentito di condividere decisioni, talvolta difficili ma doverose, più volte rimandate dai precedenti organi sociali.

Per la prima volta, quest'anno la Sin potrà operare in base ad un budget approvato nei termini statutari; infatti, vorrei informare le SS.LL. che, anche grazie alla parziale rinuncia dei termini espressa dall'assemblea dei soci e dal collegio dei revisori, il prossimo 29 aprile sarà approvato il budget relativo all'anno 2014 e il bilancio consuntivo dell'esercizio 2013, anch'esso approvato per la prima volta entro i termini statutari.

Segnalo, al riguardo, che con l'approvazione del Bilancio 2013 da parte dell'assemblea dei soci di Sin verranno a scadenza sia il Consiglio di Amministrazione che il Collegio sindacale.

Inoltre, è stato nominato il nuovo Organismo di vigilanza, anche in questo caso con una notevole riduzione dei costi complessivi che da 60.000€ nel 2013 sono passati a 40.000€ del 2014, ed è stato approvato il nuovo modello 231 che ha recepito le ultime modifiche normative in materia di anticorruzione e di trasparenza.

Inoltre, sono state ampiamente analizzate e discusse in seno all'Organo di amministrazione alcune possibili soluzioni organizzative che potrebbero risolvere gli attuali conflitti tra le diverse competenze interne, espressione del pubblico e del privato, segnando una netta linea di confine tra i due interessi che convivono nell'anima di SIN. Tali proposte, che si sostanzieranno nella predisposizione di un nuovo organigramma societario, meritano ancora alcuni approfondimenti, ma hanno il merito di indicare in modo chiaro i nodi da risolvere.

Infine, sono state individuate alcune linee di costi fissi, quali canoni per locazioni e servizi, che possono essere ulteriormente ridotte e, in tal senso, è stato indirizzato il budget per il 2014, per il quale il Consiglio di Amministrazione ha dato mandato al Direttore generale di Sin di analizzare i relativi atti negoziali al fine di proporre le riduzioni indicate, nel limite consentito dai patti convenuti. A tale proposito, in sinergia con AGEA, sono stati già avviati contatti con le proprietà degli immobili sedi degli uffici, e con l'Agenzia delle Entrate per l'analisi dei costi.

Prospettive

Vorrei a questo punto spendere alcune parole sulle prospettive della SIN, ma prima devo comunicare una brevissima informativa circa la futura governance della Società. Come

accennavo dianzi, il 29 aprile prossimo l'assemblea dei soci è stata convocata per deliberare l'approvazione del bilancio consuntivo 2013 e la nomina dei nuovi amministratori e del Collegio sindacale, posto che gli attuali, con l'approvazione di tale atto, come sopra già segnalato, cessano dal mandato.

Per quanto riguarda, invece, il futuro di SIN, come sapete a settembre 2016 viene a cessare il partenariato tra l'Agea ed il socio privato; infatti, come stabilito negli atti di gara, la partecipazione del socio privato al capitale della società ha carattere temporaneo e limitato nel tempo, con una durata di nove anni a decorrere dalla sottoscrizione del capitale sociale avvenuta, come ricordato, nel settembre del 2007.

Definite dagli atti di gara sono anche le modalità di uscita del socio privato alla scadenza del termine, le cui quote saranno trasferite al socio pubblico al prezzo che sarà determinato, in base a regole già fissate, da un *advisor* appositamente nominato. L'importo in questione costituirà la nuova base d'asta per il successivo periodo, ed in tal modo l'AGEA non sarà neppure gravata da oneri per il riacquisto delle quote.

Ho voluto ricordare tutto questo, per sottolineare l'importanza della disciplina contrattuale attuale, giustamente evidenziata anche dal Consiglio di Stato nel citato parere del 2007, in quanto tale disciplina evita, anche astrattamente, una situazione in cui il privato, pur se scelto con gara pubblica, potrebbe divenire parte integrante, a tempo indeterminato, del soggetto pubblico che svolge determinate funzioni, fruendo così di una distorsiva rendita di posizione, con forti dubbi circa la compatibilità con il diritto comunitario.

E' evidente, quindi, che laddove venga confermata la gestione del SIAN attraverso una società mista, quale quella attuale o altra, occorrerà al più presto attivare le procedure preliminari alla costruzione del bando di gara per la selezione del socio privato.

Quanto sopra, ovviamente, in relazione al quadro normativo attuale, fermo restando che il futuro degli assetti contrattuali dipenderà evidentemente, dal futuro che sarà individuato per la Sin.

Tuttavia, sulle possibili scelte che potrebbero riguardare il SIAN, anche nell'ambito più ampio della riorganizzazione dei servizi pubblici per il comparto agricolo che il Ministro delle

politiche agricole intende portare avanti, in un'ottica di maggiore efficienza, speditezza e semplificazione, contenendo i costi, non ho elementi sufficienti per esprimermi, salvo per il fatto di sentire il dovere di sottolineare la mia profonda convinzione che il patrimonio informativo, le basi dati presenti nel SIAN, tutto il complesso di strutture e sistemi realizzati debbano rimanere al servizio di tutta la pubblica amministrazione e degli agricoltori italiani.

Da parte mia, resta la completa disponibilità a offrire ogni contributo, anche in termini propositivi, per verificare tutte le soluzioni che possano contribuire ad eliminare forme distrosive nell'esercizio di funzioni tanto delicate come quelle svolte dal SIAN.

Nel cogliere l'occasione per ringraziare il commissario Mainolfi per la fiducia che mi ha dimostrato nell'affidarmi l'incarico di presidente di SIN, ringrazio dell'attenzione e resto a disposizione per ogni eventuale richiesta di chiarimenti.