

4. Il Segretario Generale

Né il Decreto Leg.vo 6 maggio 1948, n.1314 né lo Statuto dell'Ente autonomo "Mostra triennale delle terre italiane d'oltremare" (approvato con R.D. 4 aprile 1938 n°2215) annovera tra gli organi dell'Ente il Segretario Generale.

Mentre l'art.7 dello Statuto prevede che "le funzioni di Segretario del Consiglio (Generale) sono disimpegnate dal Segretario Generale dell'Ente", l'art.1 del D.Lg.vo n.1314/1948 considera tale figura solo nel disposto concernente la procedura di nomina dei membri del Cons. di Amm.ne, recitando testualmente che "i membri ed il Segretario del Consiglio di Amm.ne sono nominati con decreto del Ministro per l'Africa Italiana su designazione delle singole amministrazioni, enti ed associazioni interessate".

Con decreto del Min. delle PP.SS. del 15.7.1991 il Segretario Generale dell'EAMO è stato nominato Segretario del Consiglio di Amm.ne dello stesso Ente, per la durata del Consiglio stesso. Alla scadenza, pur essendo stato ricostituito il Cons. d'Amm.ne (Decreto Ministro Ind. e Commercio dell'11.5.1994) e successivamente nominato (D.P.R. del 9/11/1994) il suo Presidente, non è finora intervenuta la nomina del Segretario del Consiglio d'Amm.ne con decreto dello stesso Min. dell'Industria e Commercio.

Sul piano dell'ordinamento delle competenze, rivendicate dal Segretario Generale in ragione della posizione dirigenziale al vertice dell'organizzazione dell'Ente, sono sorti - durante gli anni in esame - gravi contrasti con gli organi dell'Ente (Presidente e Consiglio di Amm.ne), che hanno dato luogo a giudizi intentati dall'anzidetto Segretario Generale presso il Pretore del Lavoro di Napoli e al perdurare di tale contenzioso con l'impugnativa da parte del nuovo Consiglio di Amm.ne. Con un primo ricorso in data 21.6.1993, il predetto Segretario Generale ha chiesto l'annullamento di un provvedimento disciplinare, concernente la sospensione dello stipendio e delle funzioni per mesi cinque, inflittagli dall'Ente.

Il Pretore di Napoli - dopo l'accoglimento della domanda cautelare di sospensione della sanzione disciplinare - con decisione del 3.12.1993 - ha annullato le sanzioni inflitte al ricorrente fin dal 20.5.1993 condannando l'Ente alla restitui-

zione delle somme trattenute in ragione della stessa sanzione, oltre interessi, rivalutazione e spese legali (liquidate in lire 3.600.000). Avverso tale sentenza è stato proposto appello dall'Ente con atto depositato il 2.2.1995.

Per altra vertenza promossa dallo stesso Segretario Generale - il quale deduceva l'illegittimo mutamento e svuotamento di funzioni dal gennaio 1991 - lo stesso Pretore di Napoli con decisione del 19.1.1994 riconosceva il diritto di quest'ultimo "all'esercizio delle predette funzioni" dal 1991, condannando l'Ente ad assicurare lo "svolgimento" di esse (non avendo ravvisato un formale provvedimento di privazione delle mansioni e indicando solo alcuni compiti per i quali esso Pretore intendeva accordarvi tutela dal gennaio 1991, quali quelli di capo del personale, di coordinatore degli uffici, di responsabile della trattativa sindacale, di responsabile dell'organizzazione delle manifestazioni fieristiche e dei rapporti con gli organizzatori esterni).

Relativamente al risarcimento del danno, il predetto Pretore - dopo aver escluso la sussistenza del danno biologico, pretesa dall'attore - condannava l'Ente ad un risarcimento del danno liquidato in via equitativa ex art. 1226 c.c., (con utilizzazione di coefficienti quantitativi su una base imponibile di retribuzione e con riconoscimento di alcuni "fringe benefits" quali rimborsi per auto e autista, telefono cellulare a disposizione per la pronta reperibilità, assicurazione rischi extra professionali, successivamente revocati dal Consiglio di Amm.ne dell'Ente, su espressa richiesta del Collegio dei revisori) ad una somma complessiva di £.203 milioni, oltre svalutazione monetaria ed interessi legali⁸

A seguito di impugnativa dell'Ente del 14 maggio 1994 il Tribunale di Napoli con decisione n.2203 in data 30.9.1995 accoglieva - contumace in giudizio il Segretario Generale - l'appello dell'Ente, escludendo nell'ampia motivazione, in relazione anche all'effetto devolutivo di tale giudizio , la violazione da parte del Presidente dell'Ente delle posizioni specifiche già ritenute tutelabili dal Pretore.

⁸ Risulta che il medesimo Segretario Generale - nelle more di trattative per una composizione transattiva dell'intero contenzioso tra i legali delle parti - ha proceduto ad atti esecutivi per un importo di circa 240 milioni, in relazione alle somme per cui era intervenuta condanna da parte del Pretore di Napoli con decisione di provvisoria esecuzione, sul c/c dell'Ente presso il Banco di Napoli.

Ciò sia in relazione al quadro normativo vigente (R.D. n.2215 del 1938; D.Leg.vo n.1314 del 1948 e DD.M.M. del 1961) che riconosce come intestati al Commissario Generale governativo prima e al Presidente dell'Ente poi, la maggior parte dei compiti indicati dal Pretore come tutelabili, e quindi da svolgere siccome rivendicati dal Segretario Generale, sia in base alla non riconosciuta violazione da parte del Presidente dell'Ente di funzioni rientranti nell'esclusiva autonomia dei compiti attribuiti al medesimo Segretario Generale.

La predetta decisione escludeva, poi, qualsivoglia risarcimento in favore dell'appellato per non essere stata dimostrata l'effettiva sussistenza di un danno ricollegabile alla pretesa "dequalificazione delle funzioni", disponendo la compensazione integrale delle spese del doppio grado di giudizio, sia per la complessità della vicenda sia per la peculiarità e novità delle questioni unitamente alla considerazione del comportamento processuale (contumacia dell'appellato).⁹

Quest'ultimo ha proposto avverso tale ultima decisione ricorso per cassazione.

⁹ Il Collegio dei revisori ha invitato recentemente il Presidente dell'Ente alle doverose iniziative, anche di carattere cautelativo per ottenere il recupero della somma (circa 236 milioni) eseguita presso l'Istituto cassiere dell'Ente. La Corte invita l'Ente al sollecito recupero della somma oggetto di atti esecutivi.

5. La struttura organizzativa. Il Personale.

A) La carenza numerica del personale, già segnalata nelle precedenti relazioni, si è ancora accentuata per cessazioni dal servizio intervenute durante gli anni in esame. Al 31/12/1993, il numero dei dipendenti si è ridotto a 66 unità, di cui - oltre il Segretario Generale avente qualifica dirigenziale di vertice - 2 altri dirigenti, 1 preposto ai servizi tecnici e l'altro ai servizi amministrativi, con funzioni di Direttore Amministrativo; 8 di livello 7°, 12 di livello 6°, 13 di livello 5°, 28 di livello 4° e 2 di livello 2°. Al 31/12/1994 il numero dei dipendenti si è ridotto ulteriormente a 61 unità per cessazione dal servizio di 5 elementi. Durante il 1994 sono state però assunte 15 unità con un contratto a tempo determinato esauritosi entro l'anno.

Il personale in servizio alla predetta data è molto al di sotto delle piante organiche, allegate ai DD.MM. del 12 e 20 gennaio 1961 (approvativi dei regolamenti organici rispettivamente per il personale impiegatizio e per quello salariale), dove il numero complessivo dei dipendenti era fissato in 147 elementi (61 impiegati e 86 salariati).

L'Ente, per far fronte a tali carenze organiche e professionali, continua a far ricorso ad imprese specializzate ed a consulenze esterne. Queste ultime sono state utilizzate dall'Ente oltre che per il settore contabile anche per il settore amministrativo - relativamente alla elaborazione degli assegni fissi da corrispondere al personale dipendente, dello straordinario o di altri assegni a diverso titolo, delle ritenute fiscali e previdenziali, della ricostruzione o progressione in carriera - confermando ad uno Studio legale l'incarico (allo stesso già affidato con decorrenza 1.2.1984, rinnovato alla scadenza del 31.12.1986 e tuttora in corso). Ciò, nonostante le assicurazioni fornite dall'Ente all'ex Ministero delle PP.SS. con nota n.3097 dell'8.7.1992, secondo cui la contabilizzazione degli stipendi solo per poco tempo sarebbe stata affidata a detto Studio legale - "dietro riconoscimento del compenso annuo di lire 39 milioni erogato in ragione di lire 3.250.000 mensili, rimasto inalterato dal 1986" - soggiungendo che, in prosieguo, tale servizio

sarebbe stato gestito direttamente dall'Ente, con l'ausilio di un sistema automatico di rilevazione delle presenze.

In concreto lo Studio legale ha continuato a svolgere il servizio "Paghe e contributi" per tutto il personale dell'Ente ed ha avanzato pretese, sia per un aggiornamento del compenso mensile da lire 3.250.000 a lire 5.250.000 con effetto dal 1°.1.1987 per il servizio di elaborazione degli stipendi, sia in ragione di una più estesa assistenza e consulenza richiesta dall'Ente in materia sindacale e di lavoro, quantificando tali pretese, maturate al 31.12.1993, in complessive lire 260 milioni, per sorte capitale, rivalutazione e interessi.

La questione solo nel 1994 è stata portata dall'attuale Presidente all'esame del Consiglio di Amm.ne con una proposta di definizione transattiva di circa 197 milioni, oltre ad interessi e rivalutazione per il periodo dal 31.12.1993 al soddisfo.

Va rilevato che tale incarico di consulenza al pari degli altri incarichi relativi ai diversi settori di attività dell'Ente (quali ad es. per la contabilità finanziaria e patrimoniale; per la contabilità relativa all'imposta sul valore aggiunto; per la ricognizione delle proprietà dell'Ente, per l'adeguamento dei canoni dei beni dati dall'Ente in locazione a terzi o per possibili disdette o risoluzioni per far cessare eventuali abusi di questi ultimi) - sono stati adottati con provvedimenti monocratici del Presidente, (e sottoposti talvolta dopo molto tempo alla cognizione ed alla ratifica del Consiglio di Amm.ne) o assunti dallo stesso Presidente a seguito di mandato (conferitogli dal Consiglio di Amm.ne nell'adunanza del 28.10.91) per "provvedere a tutte le iniziative organizzative più idonee per il miglior funzionamento dell'Ente".

Tali provvedimenti - ancorché adottati per necessità funzionali inerenti alle carenze dell'Ente - non sempre sono stati rispettosi dei criteri enunciati dalla giurisprudenza della Corte dei conti ed alcuni si riferiscono a conferimenti di incarichi di non specifica professionalità o inerenti a funzioni rientranti nei compiti istituzionali degli Uffici dell'Ente. La Corte - mentre censura come illegittimi i provvedimenti sopraindicati - invita l'Ente, per le attività istituzionali di ordinario funzionamento, a provvedere con proprio personale.

B) Sul piano della disciplina giuridica relativa ai rapporti con i propri dipendenti, l'Ente, in luogo di adottare una normativa conforme alla configurazione

"pubblico-economica", riconosciuta dalla S.C. Cassazione e raccomandata dalla Pres. Cons. Ministri (che con nota del 7.11.1979 aveva insistito per l'adozione di una specifica "disciplina del contratto di lavoro previsto per i dipendenti e dirigenti di aziende commerciali") - ha continuato ad applicare la vecchia disciplina regolamentare relativamente al trattamento economico assumendo, negli anni in riferimento, i seguenti provvedimenti di incerta e non univoca interpretazione:

1) adottando (come risulta dal verbale del 22.3.90, in quanto il richiesto formale atto deliberativo non è stato trasmesso) una deliberazione del Consiglio di Amm.ne di analogo contenuto a quella già in precedenza assunta (n.539 del 16.11.1987 - che faceva riferimento alle leggi n. 286 dell'8.5.1987 e n.341 dell'11.7.1986 - richiamata e allegata al detto verbale), che estendeva - nell'attesa di una nuova e definitiva disciplina del rapporto di lavoro da convenire - l'attribuzione "autonoma" dei soli contenuti economici, previsti rispettivamente per gli impiegati e i dirigenti dello Stato con D.P.R. 17.1.1990 n.44 e legge 28.2.1990 n.37 (che ha convertito il D.L. n.413 del 27.12.1989), affermando in via di principio, la valenza del richiamo a tali disposizioni "per le parti compatibili con la riaffermata natura di ente pubblico economico dell'Ente Autonomo Mostra d'Oltremare";¹⁰

2) con altra delibera n.583 del 28.10.91 l'Ente - pur affermando nelle premesse la necessità di revocare le delibere commissariali approvate con DD.MM. del 12 e 20 gennaio '61 rispettivamente per il personale impiegatizio e salariato - ha enunciato (esprimendo, quindi, una dichiarazione di intenti) "di voler pervenire nel più breve tempo possibile all'adozione del contratto collettivo nazionale di lavoro del Commercio", dando contestualmente mandato al Presidente per i conseguenziali provvedimenti.

¹⁰ Con verbale del Collegio dei revisori n. 185 del 24.11.1995 viene rilevato che, successivamente alla delibera del Consiglio di amministrazione n. 539 del 16-11-1987, la elaborazione delle paghe sarebbe avvenuta non già sulla base di delibere formali del Consiglio di amministrazione, ma di disposizioni impartite dal Presidente e dal Segretario generale dell'Ente con violazione dell'art. 19 D.P.R. n. 696 del 1979, per l'affidamento a terzi della fase di liquidazione della spesa, di competenza, invece degli uffici dell'Ente coordinati dal Capo del Personale.

L'ex Ministero vigilante delle PP.SS. (cui era stata trasmessa dall'Ente la citata delibera n.583 solo in data 19.2.92), con nota n.1134 del 1.4.92 - nel prendere atto della volontà dell'Ente di adottare "nel più breve tempo possibile il contratto C.N.L. del Commercio e del mandato all'uopo conferito al Presidente" - rilevava (richiamandosi alla raccomandazione formulata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con la citata nota del 7.11.1979) che l'E.A.M.O. avrebbe potuto adottare, già da tempo come gli altri Enti fieristici, una diversa e nuova "regolamentazione organica del personale, recependo - con gli opportuni adattamenti normativi connessi alla natura pubblica, ancorché economica dello stesso Ente - la disciplina del contratto di lavoro previsto per i dipendenti e dirigenti di aziende commerciali".

L'Ente, mentre ha continuato ad affidare a terzi l'elaborazione di tutti gli assegni a vario titolo corrisposti al personale e l'applicazione della delibera in data 22.3.1990 - non ha dato finora alcuna attuazione alla volontà espressa con la delibera n. 583 del 28.10.1991, disattendendo, quindi, le citate raccomandazioni formulate dall'ex Min. PP.SS, relative ad una "disciplina del contratto di lavoro previsto per i dipendenti e dirigenti di aziende commerciali".

Con una nuova delibera del Cons. d'Amm.ne (n.634 del 14.9.94) è stata sostanzialmente reiterata la precedente delibera n.553 del 28.10.91 (rimasta per circa tre anni ineseguita, ancorché approvata dal Ministero Vigilante con nota 1.4.92), stabilendo di:

- a) dare mandato al Presidente di adottare il CNL del settore commercio per dipendenti e dirigenti;
- b) di provvedere - anche in ottemperanza all'accordo nazionale tra Governo e OO.SS. del luglio 1993 - perchè venga sottoscritto con le OO.SS. interne, idoneo contratto aziendale che consegua tutti gli opportuni adattamenti riconnessi a detta contrattazione, tenuto conto dei diritti quesiti dei dipendenti e delle necessità operative e di organico dell'EAMO;
- c) di revocare le precedenti delibere commissariali che attualmente concorrono ad integrare la disciplina del personale, in modo, peraltro, non coerente con la natura economica dell'Ente.

Anche a tale ultima delibera n.634 del 1994, non è stata data finora attuazione.

Non può non rilevarsi l'intento sostanzialmente elusivo dell'Ente che, pur deliberando di revocare la precedente disciplina (regolamenti approvati con DD.MM. del 1961), ha continuato nella realtà concreta ad estendere, con la citata deliberazione assunta il 22.3.1990, ai propri dipendenti - attraverso formule come quelle "in conto futuri miglioramenti" o di attribuzione "autonomamente di miglioramenti possibili" - benefici contenuti in disposizioni legislative relative a dipendenti statali (del. n.539 del 15.11.87 in cui si fa riferimento alla L.n.341/86 e al DPR n.266/87; del. del 22.3.90 in cui si fa riferimento al D.P.R. 17.1.90 n.44 per il personale non dirigente ed alla L.28.2.90 n.37 per i dirigenti).

L'affidamento ad un consulente esterno della concreta applicazione del deliberato del 22.3.90 e della totale gestione del personale - in quanto allo stesso è stata finora demandata l'esecuzione in via diretta delle variazioni stipendiali, senza che risultino le formali autorizzazioni da parte degli organi dell'Ente - ha consentito solo di recente agli organi interni di controllo di riscontrare la non rispondenza del trattamento stesso alla normativa statale di riferimento ed altresì il superamento per il personale dell'Ente del limite complessivo erogato agli statali di corrispondente qualifica; limite che era stato raccomandato dalla R.G.S. - IGOP con nota n.141358 del 5.10.1976, la quale (pur escludendo da tempo, per la configurazione assunta dall'EAMO, la possibilità di riferimento alla normativa statale) aveva precisato espressamente che "il trattamento economico complessivamente fruito dal personale dell'Ente non dovesse comunque eccedere i limiti di parità col corrispondente trattamento statale".¹¹

¹¹ L'Ente non ha dato adeguata risposta ad un invito del Collegio dei revisori, inteso a: a) definire i rapporti con lo studio legale che continua a gestire il servizio del trattamento economico dei dipendenti; b) procedere al perfezionamento, con provvedimenti formali dei trattamenti liquidati in via provvisoria ed autonoma, in attesa del conferimento di un assetto di natura privatistica, in relazione al riconoscimento giurisprudenziale dell'EAMO come ente pubblico economico; c) procedere alla rimozione dell'errata determinazione di misure di maggiorazione della voce retributiva di "anzianità individuale" (rilevata in contrasto con quanto stabilito dall'art. 47 D.P.R. 266/1987, - come modificato dall'art. 13 D.P.R. n.494/1987, per alcuni dipendenti di vari livelli

L'Ente ha, quindi, continuato; anche per il periodo successivo al 1989 a conservare l'irrazionale differenziazione con gli enti simili, già rilevata nella precedente relazione della Corte dei conti al Parlamento per gli esercizi 1983-89, in ordine agli aspetti salienti del rapporto di lavoro (trattamento fondamentale, straordinario, ferie, etc.), non riuscendo a concludere intese con le organizzazioni sindacali, ai fini dell'applicazione ai propri dipendenti del contratto di lavoro previsto per i dipendenti e dirigenti di aziende commerciali, proseguendo nell'applicazione agli stessi dipendenti - oltre alla già censurata maggiorazione del 20%, prevista dall'art.14 Decr.Leg.vo luogotenenziale n.722 del 21.11.1945¹², che viene a riflettersi sulla tredicesima mensilità e sui compensi per lavoro straordinario- delle maggiorazioni del 13% e 26% previste, dal D.P.C.M. 13.4.1984 e della concessione dell'indennità di vacanza contrattuale, di cui al

assunti "a campione", ma sussistente verosimilmente con carattere di generalità), in quanto non "congelata" ai parametri stipendiali di cui all'art. 3 del D.P.R. n° 344 del 1983 ma agganciata ai parametri stipendiali in atto, senza titolo di legittimazione alcuno, nonchè di un'ulteriore estensione della maggiorazione dell'indennità del 20% (corrisposta in base alla delibera n°291 del 1971) alla retribuzione per arricchimento professionale prevista dai commi 4 e 5 dell'art. 9 del D.P.R. n° 44/1990.

Lo stesso Collegio dei revisori ha ravvisato, altresì, la necessità che nella concessione di miglioramenti retributivi si tenga conto delle somme indebitamente percepite da oltre cinque anni senza titolo legittimante da tutto il personale, ai fini: a) di operare il riassorbimento dei benefici di fatto goduti, procedendo - previa quantificazione del danno subito dall'Ente - alla ripetizione delle somme indebite, operando nei confronti dei dipendenti dell'Ente con atti aventi effetti interruttivi della prescrizione; b) di avviare una azione per la responsabilità contrattuale nei confronti dello studio legale; c) di contestare al Segretario Generale, quale capo del personale, l'omessa vigilanza in relazione ai dipendenti ed all'esistente organizzazione del Servizio paghe.

¹² L'art. 14 del citato Decr. Leg.vo luogotenenziale n.722 del 21.11.1945 (esteso all'EAMO con D.M. dell'8.2.1971 che ha approvato la delibera n.291 del 6.2.1971) consente l'estensione dei miglioramenti economici soltanto da parte degli enti pubblici al cui personale non siano applicabili le norme sulla disciplina giuridica dei contratti collettivi di lavoro, con facoltà di contenere la misura dei miglioramenti in relazione alle disponibilità finanziarie di ciascun ente.

D.P.C.M. (28.4.1994), relative al trattamento economico proprio dei dipendenti statali.¹³

Conclusivamente sul punto, la Corte deve ribadire l'improcrastinabile esigenza di una revisione del vigente assetto della struttura organizzativa e della disciplina giuridica ed economica del personale, che risulti coerente con la natura giuridica dell'Ente e che sia funzionale con una gestione condotta in termini di economicità e di efficacia.

¹³ Anche la c.d. indennità "di vacanza contrattuale" di cui al DPCM del 28.4.94 attribuita al personale statale è stata estesa in forma di anticipazione, su richiesta delle OO.SS. di categoria, con lettera diretta, in data 15.9.94, dall'attuale Presidente dell'Ente, al consulente esterno e portata a conoscenza solo nel gennaio 1995 del Collegio dei revisori e del Delegato della Corte. Il relativo provvedimento presidenziale è stato ratificato dal Consiglio di Amm.ne in data 13.1.1995.

6. Considerazioni sull'assetto ordinamentale dell'Ente

Le considerazioni esposte nei paragrafi precedenti inducono a ritenere che, per un adeguato assetto normativo conforme all'attuale natura pubblico-economica dell'Ente - come del resto reiteratamente raccomandato dalla Commissione bicamerale delle PP.SS. negli anni 1988 - 1992 - non possa prescindersi dalle seguenti realizzazioni di modifiche normative:

- 1) una previsione espressa dell'EAMO come ente pubblico-economico con conseguenti implicazioni in tema di capacità di diritto privato quanto agli strumenti giuridici utilizzabili per il perseguimento delle finalità istituzionali e in tema di rapporto di lavoro con il personale dipendente, sì da evitare la equivoca commistione di norme finora applicate;
- 2) una diversa previsione degli organi dell'Ente con l'aggiunta di un organo intermedio (Comitato esecutivo) rispetto al Consiglio di Amm.ne, con specificazione delle funzioni attribuite a ciascuno di essi, e con abrogazione dell'equivoco disposto del 3° co. dell'art.1 del D.Leg.vo n.1314/1948, secondo cui l'Ente "è amministrato da un presidente che ne ha rappresentanza legale e da un Consiglio d'Amministrazione". Tale disposto che non precisa le competenze tra i due organi, è stato erroneamente interpretato come una forma di "cogestione" tra Presidente e Consiglio d'Amm.ne, con un'attuale prevalente attività gestoria dell'organo monocratico rispetto all'organo collegiale;¹⁴
- 3) una diversa composizione degli organi dell'Ente, più rispondente alle esigenze organizzative e di rappresentatività delle istituzioni interessate;
- 4) una riduzione del numero dei componenti del Consiglio di Amm.ne che eviti la pletoricità di quello attuale che ha comportato lungaggini di discussioni e

¹⁴ Per ovviare alla mancata previsione nell'ordinamento dell'Ente di un Comitato esecutivo, con delibera n.533 del 24/2/1989 del Consiglio di Amministrazione e alla scadenza, per il triennio successivo, con provvedimento presidenziale n°38 del 16/7/1991, sono state costituite cinque Commissioni per settori di attività dell'Ente, composte da membri dello stesso Consiglio, aventi compiti istruttori o consultivi per i lavori preparatori del Consiglio.

sovente, per gli anni 1990 - 1993, il mancato raggiungimento del numero legale, consentendo sostanzialmente al Presidente l'esercizio di un'attività gestoria monocratica di atti importanti, che richiedevano una valutazione ponderata del Consiglio di Amm.ne, ratificati, invece, da quest'ultimo spesso a notevole distanza di tempo;

5) una specifica attribuzione al Consiglio di Amm.ne delle funzioni attinenti ai momenti più importanti della vita dell'Ente (fissazione di direttive programmatiche e di indirizzi generali; deliberazione di modifiche statutarie, del bilancio preventivo, del programma di attività, del rendiconto finanziario, del conto patrimoniale ed economico, di atti dispositivi del patrimonio immobiliare e di partecipazione societarie, del regolamento di amministrazione e di contabilità, dell'ordinamento dei servizi, di nomina e revoca del Segretario Generale);

6) creazione di un ordinamento delle competenze che abbia riguardo sia alla delimitazione di esse tra organi (Presidente e Consiglio di Amm.ne) e tra organi ed uffici dell'Ente.¹⁵

Una delimitazione delle competenze - attuabile anche con norme regolamentari del Consiglio di Amm.ne, in assenza o comunque non vietata dalla normativa di ordine primario (D.L.vo 1314/1948) - è necessaria per assicurare l'effettiva autonomia di funzione ai dirigenti dell'Ente, per le scelte tecniche e gestionali di loro esclusiva competenza specie per la gestione delle risorse umane in cui vi è indispensabilità di rilevazione e misurazione della produttività dei dipendenti secondo prestabiliti criteri "standards".

Va rilevato che una siffatta delimitazione delle competenze è intesa ad evitare eventuali ingerenze degli organi di indirizzo (Consiglio di Amm.ne) sui dirigenti degli uffici e situazioni di conflittualità con conseguente pregiudizio dell'Ente.

¹⁵ Con comunicazione presidenziale del 23/11/1993, diretta all'ufficio di Segreteria Generale f.f. è stato dato incarico a due Consiglieri di provvedere al coordinamento di adempimenti attuativi degli uffici e per definire le procedure per l'organizzazione dei servizi.

7. Aspetti ordinamentali e procedurali della gestione dell'Ente

7.1. Secondo l'art.12 dello statuto ¹⁶, i bilanci preventivi ed i conti consuntivi dell'Ente, accompagnati dalle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione devono essere trasmessi per l'approvazione al Ministero vigilante (Ministero delle PP.SS. e, successivamente, ai sensi della legge 23.6.1993 n.202, al Ministero dell'Industria e Commercio, il quale ultimo ha assorbito anche le funzioni "di concerto" per la parte svolta dal predetto Ministero vigilante unitamente al Ministero degli Affari esteri).

Per quanto riguarda il patrimonio dell'Ente, l'art.3 del citato statuto prevedeva che alla costituzione di detto patrimonio (il cui complesso immobiliare occupa attualmente un'area di circa 700.000 mq.) partecipassero quali "promotori", il Governo dell'A.O.I. ed il Governo della Libia, il Ministero dell'Africa Italiana (che ebbero ad effettuare a suo tempo un versamento di somme pari all'85% del complessivo), il Consiglio delle Corporazioni (oggi C.C.I.A.), il Banco di Napoli, la Provincia e il Comune di Napoli, con quote minoritarie per il restante 15% (aventi tutti diritto ad un riparto "pro quota", in caso di scioglimento dell'Ente, secondo l'art.13 dello Statuto).

In concreto (come risulta da una relazione dell'Ente all'ex Ministero delle PP.SS. in data 15.5.1992, dove si esprimevano dubbi e perplessità per una trasformazione dell'EAMO in SPA, secondo le modalità previste nella deliberazione CIPE del 25.3.1992), il patrimonio era rappresentato in maggior parte (85%) dall'apporto dello Stato e in misura minore dal concorso dei predetti enti "promotori", (Comune e Provincia di Napoli, Camera di Commercio e Banco di Napoli).

¹⁶ Il testo originario dell'art.12 del citato statuto - nel prescrivere, secondo la precedente disciplina contabile, che l'esercizio finanziario dell'Ente ha inizio il 1° luglio di ciascuno anno e termine il 30 giugno dell'anno successivo - prevede che "i bilanci preventivi ed i conti consuntivi, accompagnati dalle deliberazioni del Consiglio generale, dovranno essere presentati per l'approvazione al Ministero dell'Africa Italiana che vi provvede di concerto con quelli delle finanze e delle corporazioni".

Come ricordato nella precedente Relazione al Parlamento - oltre a finanziamenti per circa 50 miliardi, assegnati all'EAMO a decorrere dall'esercizio 1987 per investimenti in opere pubbliche nell'area della Mostra (22 miliardi in base alla L.n.80 del 18.4.1980; 28.621 milioni in base alla L. n.64 del 1°.3.1986) - è stata destinata all'Ente con L. n.67 dell'11.3.1988 un'ulteriore somma di 25 miliardi (di cui: 15 miliardi per la realizzazione di investimenti finalizzati al recupero dell'intero patrimonio immobiliare, delle strutture e dei servizi; 10 miliardi come apporto dello Stato al "fondo di dotazione" dell'EAMO destinato "agli investimenti indispensabili per le funzioni istituzionali").

Da rilevare che - su espresso quesito rivolto all'ex Ministero vigilante delle PP.SS. - quest'ultimo ha negato che potesse trovare applicazione per l'EAMO la legge 7.2.1991 n.42 (con cui si disponeva, tra l'altro, che i bilanci di tutti gli enti di gestione a partecipazione statale dovessero essere redatti con i contenuti e secondo i criteri previsti per i bilanci delle società per azioni dagli artt. 2423, 2424 e 2425 cc., con abrogazione di tutte le disposizioni contrarie), soggiungendo, con nota n.7717 del 5 agosto 1991, che l'art. 6 della legge 7.2.1991 n.42 "non permette, a legislazione vigente, di ricomprendere l'EAMO tra i soggetti destinatari della disposizione in parola".

Lo stesso Ministero delle PP.SS. ha invece confermato - c.fr. nota n.3658 del 25.7.1991, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione 1991 - l'applicazione e l'osservanza in materia contabile delle norme di cui al D.P.R. 18.12.1979 n.696 (riguardante il nuovo regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici).

Peraltro, l'attività istituzionale svolta dall'EAMO (erogazione di servizi previo corrispettivo) fa rientrare l'Ente tra i soggetti passivi dell'IRPEG; per cui l'Ente soggiace alle disposizioni tributarie ex D.P.R. n.600/1973 che impongono la tenuta di scritture di tipo civilistico per la rilevazione di fatti di gestione.

Da qui l'esistenza di 2 distinte contabilità: una di tipo civilistico, in ragione dell'attività dell'Ente, l'altra informata ai principi di contabilità pubblica, necessaria a conservare un raccordo normativo col citato art.12 dello statuto del 1938, ancor oggi vigente (in quanto, come precisato, tale materia non è stata incisa dalla normativa introdotta dal Decr. Leg.vo n.1314/1948) e che impone un obbligo di

rappresentazione dei fatti gestionali secondo le forme della contabilità pubblica (nella specie, secondo lo schema del D.P.R. n.696/1979). Non può sottacersi, peraltro, che l'applicazione della normativa contabile ex D.P.R. n.696/1979 condiziona il grado di autonomia della gestione dell'Ente, tenuto conto che il bilancio preventivo, una volta approvato dal Ministero vigilante, viene a costituire, oltreché la guida, un limite, avuto riguardo al rispetto di un rigoroso contenimento delle spese entro gli stanziamenti per esse previsti.

Per quanto concerne i consuntivi, la necessità di osservanza delle due citate contabilità, obbliga l'Ente alla redazione del bilancio di esercizio, nelle forme del conto profitti e perdite (c.d. conto economico) e della situazione patrimoniale e, in ragione dell'osservanza delle norme di contabilità pubblica, del rendiconto finanziario.

7.2. Sul piano procedimentale - in disparte i ritardi con cui sono stati deliberati i bilanci preventivi¹⁷ e le variazioni di assestamento e l'approvazione degli stessi verbali del Cons. di Amm.ne (nella seduta del 9.11.92 sono stati approvati ben 8 verbali per il periodo dal 26.11.91 al 28.7.92) - va censurata la incapacità dell'Ente a dotarsi di un'adeguata informatizzazione delle scritture contabili che - oltre ad assicurare all'Ente un'ordinata e trasparente rappresentazione dei fatti di gestione - potevano consentirgli una tempestiva predisposizione dei bilanci preventivi e consuntivi sopperendo alle gravi carenze organiche e professionali interne.

¹⁷ Anche recentemente il bilancio preventivo per il 1995 è stato presentato al Consiglio di Amm.ne il 29.3.1995, e deliberato l'11.5.1995 con notevole ritardo rispetto al termine del 31.10.1994, previsto dall'art. 1 - co. 2° - del Regolamento approvato con D.P.R. 18.12.1979 n°696. Il Ministero vigilante, con nota n°30155 del 9/10/1995 ha invitato l'Ente ad assumere idonee iniziative per: rendere tale documento previsionale più attendibile e più aderente alle effettive capacità operative dell'Ente e coerente con le direttive e i rilievi formulati dagli organi di controllo specie per la misura degli ammortamenti ed al prudentiale accantonamento per gli eventuali oneri rinvenienti dalla L. n°413/1991; formulare un piano di risanamento gestionale, anche attraverso una programmazione pluriennale per il riassorbimento delle perdite accumulate ed al conseguimento di uno stabile equilibrio economico e finanziario; eliminare le carenze di ordine regolamentare ed organizzativo, con l'introduzione di idonei correttivi in materia di competenza degli organi, procedimentalizzazione delle spese e adeguamento alla normativa del D.P.R. N.696/1979.

Tali censure vanno altresì estese anche per l'inadeguata scelta dei c.d. consulenti esterni a cui l'Ente continua ad affidare la maggior parte dei servizi, di stretta pertinenza degli Uffici, in aggiunta od in sostituzione degli stessi.

Un contratto stipulato con la soc. CERVED con atto del 30.9.91 - per l'introduzione di un sistema informatizzato delle scritture contabili e per l'elaborazione della contabilità finanziaria per gli anni 1990 e 1991 è stato risolto dall'Ente nel 1992 per inosservanza da parte della società dei termini di adempimento, per cui l'elaborazione dei consuntivi stessi è stata affidata, dopo la risoluzione di tale contratto, a consulenti esterni privati che hanno consentito l'approvazione dei consuntivi stessi con notevole ritardo e, per ciascun esercizio in momenti diversi, i consuntivi patrimoniali e quelli finanziari. Questi ultimi, poi, sono stati elaborati sulla base di dati rilevati dalle scritture patrimoniali, tenute secondo i criteri civilistici e fiscali.

Sempre sul piano procedimentale vanno rilevate, a carico degli organi di gestione dell'Ente durante gli anni in esame (ma tali censure degli organi di controllo si estendono anche successivamente fino a data recente): un'insufficienza, reiteratamente denunciata, della tenuta della contabilità finanziaria con gravi ritardi nelle registrazioni che vengono giustificati talvolta con indisponibilità di personale qualificato o con problemi di inadeguatezza del sistema meccanizzato; una inosservanza delle procedure contabili che si riflettono sulla trasparenza della gestione dell'Ente specie sul piano di una non corretta assunzione degli impegni (sia dal punto di vista giuridico che da quello contabile), spesso non imputati all'esercizio di competenza e di ordinazione di spese, senza reperimento della copertura finanziaria, con variazioni di assestamento in prossimità della chiusura di esercizio per maggiori spese correnti rispetto agli stanziamenti assentiti o per il verificarsi di pagamenti di fatture per importi rilevanti in prossimità della scadenza di esercizio, o addirittura ad esercizio scaduto che rendono per i ritardi nelle scritture contabili, non controllabile l'andamento gestionale che a fine esercizio registra continui incrementi di perdite.

Al riguardo va considerato che molti importanti atti di gestione comportanti variazioni di bilancio sono stati e continuano ad essere assunti nonostante le continue censure del Collegio dei revisori, dal Presidente con provvedimenti