

concessionari, per l'inesistenza di effettivi controlli sul rispetto delle condizioni della cessione, per l'inadeguatezza dei canoni di locazione spesso ridotti ad una misura simbolica, per i gravi ritardi nell'intraprendere le azioni giudiziarie per il rilascio dei beni detenuti sine titolo o per ottenere il risarcimento dei gravi danni spesso accertati alla fine della locazione.

Di conseguenza, mentre non sono state realizzate le finalità indicate dal legislatore, si è verificato un grave depauperamento dei citati beni con notevoli danni patrimoniali in ordine ai quali va fatta espressa segnalazione alla Procura Regionale presso la Sezione Regionale della Corte dei conti per la Calabria.

c) gestione dell'ESAC - IMPRESA

Nel corso del periodo interessato le imprese hanno subito ingenti perdite scaricate in conto spese sul bilancio dell'ESAC-Ente.

Nei loro aggregati globali dei ricavi e dei costi i dati contabili si possono sintetizzare come segue alla luce degli accertamenti diretti della Corte con riferimento al periodo 1988 - 1994

ESERCIZIO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Acquisti	12.753	10.208	7.560	13.117	7.792	13.272	14.134
Vendite	17.239	11.478	10.414	12.912	8.454	11.696	13.010
Costo del personale	14.106	14.538	16.018	16.077	19.046	19.505	20.149
Perdite	15.162	16.118	17.311	16.651	19.817	21.081	21.272

L'analisi dei suddetti aggregati evidenzia come, a fronte di dati abbastanza costanti nel tempo per quanto riguarda i costi ed i ricavi, i dati relativi agli oneri per il personale ed alle perdite di esercizio sono in costante aumento passando, rispettivamente, da 14.106 milioni per l'esercizio 1988 a 20.149 milioni per l'esercizio 1994 (con un incremento di oltre il 42%) e da 15.162 milioni a 21.272 milioni con un incremento del 40%.

Come si vede, le perdite risultano addirittura superiori al costo del personale con la conseguenza che ove si fosse soltanto proceduto a retribuire il personale senza svolgere alcuna attività operativa le perdite sarebbero state inferiori a quelle di fatto verificatesi.

Inoltre gli accertamenti diretti effettuati ai fini del presente referto hanno consentito di rilevare quanto segue:

- 1) assegnazione, malgrado la riduzione dell'attività, di personale dell'ESAC agli organismi imprenditoriali in violazione all'art. 24 della L.R.n. 24 del 1986;
- 2) sopravvalutazione delle qualifiche rispetto ai compiti da eseguire con conseguente maggiorazione delle retribuzioni;
- 3) corresponsione al personale (sistema a pioggia) dell'indennità per lavoro straordinario anche in caso di inattività degli impianti ;
- 4) mancanza di verifiche fisiche sulle materialità contabili (magazzino, fatture, liquidità di cassa, immobilizzazioni ecc.);
- 5) grave e consistente sottutilizzazione degli impianti e cattivo stato di manutenzione degli stessi nonché chiusura per lunghi periodi dell'anno ed a volte totale dell'impresa senza riscontrare incisivi e determinanti atti di gestione da parte dei responsabili in ordine alla riduzione dei danni derivanti da deperimento di impianti nonché dei prodotti in magazzino e dell'utilizzazione del personale.

Le irregolarità gestorie sopra evidenziate sono state segnalate con la citata nota n. 3157/44 in data 22 aprile 1993 alla competente Procura Regionale della Corte dei conti per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità.

Tali gravi irregolarità unitamente alle ingenti perdite di gestione ed alle discrasie sopra segnalate hanno indotto il legislatore regionale a rinnovare, con un contenuto di maggiore incisività, il precetto normativo, formulato con l'art. 24 della L.R. n. 24 del 1986 per la definitiva

sistemazione sul mercato delle gestioni speciali poi confluite nell'E.S.A.C.-Impresa.

E' stata così emanata, come innanzi precisato, la legge regionale 11 luglio 1994, n. 18 istitutiva del Commissario liquidatore che di fatto ha iniziato a svolgere i compiti affidatigli solo dal 1995 essendo stato nominato con delibera del Consiglio di Amministrazione dell'A.R.S.S.A. in data 9 dicembre 1994.

All'atto del presente referto non si è concretata nessuna operazione relativa a vendite, alienazioni, cessioni, trasferimenti elencati dall'art. 2 della citata L.R. 18/1994, operazioni in ordine alle quali il Commissario liquidatore ha sottoposto al citato Consiglio di amministrazione un articolato piano di dismissioni senza aver ricevuto conclusive indicazioni operative anche in conseguenza del rinnovo del predetto organo intervenuto il 25 settembre 1995.

d) gestione dell'ESAC - ENTE

In via preliminare si fa presente che i bilanci preventivi sono stati approvati dal Commissario, senza prima essere stati sottoposti all'esame del Collegio dei revisori dei conti.

Comunque i dati risultanti dai rendiconti consuntivi dell'Ente relativi agli esercizi finanziari 1987 - 1994 si possono sintetizzare come segue nei loro aggregati globali

Il conto consuntivo 1987 presenta:

Entrate	392.432.534.195
Spese	321.480.899.567
Avanzo	79.951.634.628
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	129.191.079.373
Residui passivi	109.601.441.034

Il conto consuntivo 1988 presenta:

Entrate	273.539.439.983
Spese	284.123.400.331
Disavanzo	10.583.960.348
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	77.520.678.876
Residui passivi	83.001.619.933

Per il 1989, il rendiconto presenta:

Entrate	203.022.991.754
Spese	212.028.000.168
Disavanzo	9.005.008.414
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	96.159.920.653
Residui passivi	96.980.090.901

Per il 1990, il rendiconto presenta:

Entrate	216.444.045.357
Spese	217.036.913.866
Disavanzo	592.868.509
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	141.654.946.979
Residui passivi	117.632.961.528

Per il 1991, il rendiconto presenta:

Entrate	196.624.390.337
Spese	192.765.534.874
Avanzo	3.858.855.463
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	161.819.266.687
Residui passivi	120.277.995.882

Per il 1992, il rendiconto presenta:

Entrate	209.512.357.656
Spese	199.779.059.546
Avanzo	9.733.298.110
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	178.967.568.004
Residui passivi	105.696.727.905

Per il 1993, il rendiconto presenta:

Entrate	186.117.240.862
Spese	204.542.012.157
Disavanzo	18.424.771.295
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	171.882.690.059
Residui passivi	126.269.019.464

Per il 1994, il rendiconto presenta:

Entrate	184.134.972.183
Spese	204.170.978.508
Disavanzo	20.036.006.325
I residui attivi e passivi ammontano:	
Residui attivi	159.162.082.109
Residui passivi	129.787.692.336

Una prima osservazione concerne l'avanzo di amministrazione risultante dal consuntivo dell'esercizio 1987 che trova la sua genesi e spiegazione nel mutamento del sistema contabile disposto con la L.R. n. 24 del 1986 che, come già detto, ha imposto all'Ente di tenere distinte, contabilmente ed operativamente, la gestione delle proprie attività di istituto da quella dell'E.S.A.C.-Impresa iscrivendo nel bilancio dell'ente medesimo esclusivamente l'eventuale utile o perdita di esercizio.

Di conseguenza il consuntivo 1987 mentre presenta in conto entrate tutti i contributi regionali ivi inclusi quelli diretti al risanamento economico e finanziario delle imprese non annovera nelle spese i relativi interventi che sono seguiti in epoca successiva sulla base delle richieste delle singole imprese la cui contabilità, a partire dal 1992, è stata ricostruita a posteriori con iscrizione nei consuntivi degli esercizi precedenti.

Analogamente è a dirsi per gli avanzi di amministrazione evidenziati nei consuntivi del 1991 e del 1992.

Una seconda notazione attiene all'esistenza di considerevoli disavanzi di gestione evidenziati dai consuntivi del 1988, 1989, 1993 e 1994 che dimostrano il crescente andamento negativo della gestione finanziaria con conseguente necessità di ripiano a carico dei fondi regionali.

Tale tendenza è il prodotto dei molteplici fattori illustrati in precedenza e che hanno inciso sull'incremento della spesa specialmente per quanto attiene alla gestione del personale ed all'andamento fortemente deficitario delle imprese.

I suddetti dati evidenziano poi un volume consistente di residui attivi e passivi; i primi determinati dai trasferimenti della Regione all'Ente eseguiti tardivamente; i secondi dal ritardo dell'ESAC nel procedere al pagamento dei fondi impegnati stante la carenza causata dalla tardiva erogazione dei trasferimenti regionali.

Le risultanze contabili in entrata e in uscita depongono infine per una gestione squilibrata dell'Ente tra i compiti istituzionali e quelli delegati dalla Regione.

Alla luce delle suddette disposizioni deve rilevarsi principalmente che:

- 1) la documentazione contabile non è corredata dal conto generale relativo alla gestione del patrimonio (Conto Patrimoniale);
- 2) manca la relazione che evidenzia tutti gli elementi di cui all'art. 76, della L.R. n. 5 del 1978 particolarmente importante trattandosi di Ente Pubblico Economico tenuto per Legge alla programmazione annuale e quinquennale, nonché al piano di dismissione delle imprese e ad una costante verifica degli elementi costituenti la buona gestione finanziaria;
- 3) le carenze anzidette inficiano la corretta valutazione di tutte le risultanze contabili iscritte nel conto finanziario con le conseguenze in appresso indicate;
- 4) nella relazione illustrativa dei bilanci in questione non sono evidenziate adeguatamente le ragioni generatrici dei residui attivi e passivi contabilizzati in ciascun esercizio finanziario, nè, d'altro canto, è data sufficiente ragione delle oscillazioni del disavanzo d'amministrazione negli esercizi considerati;

- 5) non risulta che il conto del tesoriere sia stato regolarmente prodotto ed esaminato dai competenti Organi dell'Ente, di guisa che risulta difficile procedere alla verifica di gestione di cassa per mancanza degli opportuni riscontri contabili;
- 6) tra le spese del personale, contabilizzate nei consuntivi, sono incluse quelle relative ai dirigenti e funzionari dell'Ente operanti presso le singole Imprese, nonché quelle del personale che dovrebbe essere collocato in quiescenza;
- 7) dalle relazioni illustrative dei singoli consuntivi non si evince chiaramente l'organigramma dell'Ente, la consistenza organica dei singoli servizi, carichi di lavoro e modalità di monitoraggio in modo da dare contezza dell'osservanza dei principi di buona gestione finanziaria.

I bilanci relativi agli esercizi in esame mancano tutti della parte patrimoniale per cui l'ammontare dei residui perenti, determinatisi di anno in anno, non trova la possibilità di un oggettivo riscontro.

Stesso discorso vale per le altre poste di bilancio che avrebbero dovuto trovare allocazione nella sezione delle passività dell'Ente, come per esempio i "Fondi Ammortamento" dei cespiti patrimoniali, il "Fondo Liquidazione Personale" ed altri.

Inoltre, si rileva che per i beni immobili dell'Ente mancano appropriate scritturazioni contabili non essendo rispettata la Legge Regionale n. 17 del 26 agosto 1992, nonché le disposizioni legislative precedentemente in vigore.

Le risultanze contabili ESAC-IMPRESA, precedentemente evidenziate, determinano conseguentemente una rappresentazione inesatta dei dati contabili riportati nei consuntivi ESAC-ENTE tanto che il Collegio dei Revisori ebbe ad esprimere parere negativo all'approvazione dei conti consuntivi 1988, 1989, 1990.

e) la gestione dei residui

Nel corso del periodo considerato i residui attivi e passivi si sono stabiliti come risulta dal prospetto che segue.

RESIDUI ATTIVI E PASSIVI (1987 - 1994)

RESIDUI	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A) ATTIVI								
a) correnti	10.231	19.135	30.819	48.339	71.366	82.459	60.998	80.984
b) conto capitale	67.726	37.547	39.798	55.667	50.502	87.471	102.839	69.129
c) compensative	51.234	20.838	25.543	37.649	39.951	9.038	8.046	9.049
TOTALE	129.191	77.520	96.160	141.655	161.819	178.968	171.883	159.162
B) PASSIVI								
a) correnti	13.682	14.428	22.141	27.144	22.296	21.974	31.137	40.694
b) conto capitale	16.441	21.784	23.242	38.784	44.635	48.812	52.604	42.683
c) compensative	79.478	46.789	51.597	51.705	53.347	34.911	42.528	46.411
TOTALE	109.601	83.001	96.980	117.633	120.278	105.697	126.269	129.788

Va osservato che la situazione dei residui è “sclerotizzata” con riferimento ai diversi esercizi finanziari stante la loro consistenza che si mantiene a livelli costanti per le ragioni innanzi esposte.

Ne deriva che la gestione dei residui è particolarmente carente ed evidenzia un basso “tasso di smaltimento” con sensibili riflessi negativi nella gestione.

La Corte segnala la necessità di ricondurre la gestione dei residui nell'alveo dei principi o delle tecniche contabili procedendo al loro accertamento ed alla correlata perenzione per quelli superiori al biennio.

13 - CONCLUSIONI

Le trasformazioni istituzionali e strutturali subite dall'originario Ente di sviluppo della Calabria denominata Opera Sila realizzate attraverso l'istituzione dell'E.S.A.C. (L.R. n. 28 del 1978) e poi dell'A.R.S.S.A. (L.R. n. 15 del 1993) miravano alla creazione di un organismo capace di realizzare i fondamentali interventi regionali nel settore dell'agricoltura che costituisce una fonte primaria di ricchezza e di occupazione per la Regione Calabria.

La Corte deve rilevare in proposito che le citate riforme non si sono realizzate per la mancanza di:

- una adeguata programmazione su base pluriennale ad andamento scorrevole ed accompagnata da un idoneo sistema di monitoraggio;
- una razionale organizzazione delle strutture operative dell'Ente come prescrive il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 le cui norme per le Regioni costituiscono, in base al terzo comma dell'art. 1, principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Tale riorganizzazione dovrà tendere, previa determinazione dei carichi di lavoro, alla ottimizzazione delle risorse umane sopprimendo le posizioni ridondanti o non coordinate con gli altri centri di responsabilità;
- una razionalizzazione degli interventi dell'Ente basata su progetti strutturali ed investimenti selezionati in sinergia con gli interventi statali e della Comunità europea in modo da beneficiare di tutte le provvidenze nazionali e comunitarie attualmente solo in minima parte utilizzate;
- una pronta elaborazione del piano di dismissione di tutte le imprese più volte imposto dalle leggi regionali e tuttora inattuato a causa, presumibilmente, dell'apparato delle imprese interessate il cui

personale beneficia di una retribuzione di mercato senza che a ciò corrisponda una similare produttività;

- un sistema amministrativo-contabile mirante all'introduzione ed aggiornamento delle scritture al fine di pervenire all'esatta individuazione del patrimonio dell'Ente ed alla corretta, precisa ed affidabile rappresentazione dei dati di bilancio;
- un sistema informatico atto ad ottimizzare l'attività gestoria ed a fornire agli amministratori tutti gli indicatori necessari per l'adozione di tempestive decisioni gestionali con particolare riguardo alle scritturazioni contabili che rappresentano la misura (in positivo o in negativo) dei più rilevanti fatti di gestione.

In tale prospettiva gli organi di vigilanza della Regione Calabria sono tenuti ad assumere tutte le iniziative e misure finalizzate:

- alla sburocratizzazione dell'azione amministrativa ed alla responsabilizzazione dei dirigenti dell'Ente cui devono essere assegnati precisi obiettivi da conseguire in tempi adeguati;
- alla netta separazione di funzioni di indirizzo politico da quelle di mera gestione da seguire nel suo andamento attraverso un efficiente sistema di monitoraggio e di controllo;
- a rendere effettiva la funzione di vigilanza in termini sostanziali e temporali per ricondurre l'attività dell'Ente nell'alveo delle finalità istituzionali in coerenza con gli obiettivi programmatici fissati dalla Regione;
- ad ottenere da parte dell'Ente l'adempimento dell'obbligo prescritto dalla L.R. n. 15 del 1993 alla propria ristrutturazione interna, attraverso l'approvazione della pianta organica e del regolamento del personale determinati con criteri di efficienza, economicità e professionalità.

Solo adottando le misure sinteticamente indicate e quelle altre che si dovessero rendere in concreto necessarie sarà possibile ricondurre l'attività dell'Ente nell'ambito di un percorso di crescita e di rilancio dell'intervento pubblico in un settore che riveste importanza primaria per l'economia della Calabria.

All. 1

MODULARIO
C. C. 2

Determinazione n. 46/91

Mod. 2



LA

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli
enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza del 24 settembre 1991

Visto il testo Testo Unico della legge sulla Corte
dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214;

Visti gli artt. 8 e 12 della legge 21 marzo 1958,
n. 259;

Esaminati gli atti;

Udito il relatore Consigliere Francesco DE
FILIPPIS;

RITENUTO IN FATTO

Il Presidente della Regione Calabria, con proprio decreto n. 180 del 6 marzo 1986, nel richiamare le deliberazioni n. 71 e 73 del Consiglio Regionale, adottate rispettivamente nelle sedute del 19 febbraio 1986 e 5 marzo 1986, ha decretato lo scioglimento del Consiglio di amministrazione dell'Ente Regionale di Sviluppo dell'Agricoltura della Calabria (E.S.A.C.) e la contestuale nomina a commissario straordinario dell'Ente, per la durata di sei mesi, del Dott. Mario Petrillo, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui all'art. 22 della legge

regionale 14 dicembre 1978, n. 28, emanata in ossequio alle direttive nazionali, impartite con legge 30 aprile 1976, n. 386.

Nella seduta del 27 giugno 1991, il Collegio dei revisori dell'ESAC, ha rilevato che la gestione commissariale si appalesi non conforme al suo intento di limitazione temporale semestrale, pregiudicando, altresì, la struttura organica dell'Ente, che rimette ad appositi organi (Consiglio di amministrazione e Comitato esecutivo) l'adozione degli atti gestionali necessari per il conseguimento delle finalità dell'Ente.

Tale situazione - continua l'organo di controllo interno dell'ESAC - non appare armonizzata con il modello organizzatorio previsto dalla legge regionale n. 28/1978, la quale prevede l'assistenza dei membri del Collegio dei revisori alle sedute degli organi di gestione dell'Ente con susseguente ritardo della tempestiva conoscenza degli atti gestori e, di riflesso, dell'adozione delle misure di competenza.

Il magistrato delegato della Corte dei Conti nella stessa seduta ha formulato riserva di sottoporre la sollevata questione al competente organo di controllo di questa Corte.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Al fine di ben analizzare i profili giuridici sottoposti all'esame della Corte, è opportuno ricordare che il vigente ordinamento sancisce, in via generale, un fondamentale principio, in virtù del quale chi venga nominato a tempo in un determinato ufficio, malgrado il decorso del termine prefisso, rimane in carica sino all'insediamento del successore; e ciò per la fondamentale esigenza di continuità della vita amministrativa.

Da ciò consegue, altresì, l'obbligo del titolare della carica di permanere nell'ufficio, conservandone tutti i poteri sino al subingresso del successore. Al riguardo merita sottolineare che sino a qualche tempo fa si reputava che gli amministratori straordinari avessero solo i poteri di "ordinaria amministrazione" e che quelli di "straordinaria amministrazione" potessero essere loro conferiti solo in certi casi, salva la ratifica da parte degli organi istituzionali dell'ente. La giurisprudenza amministrativa ha rovesciato tale situazione, riconoscendo la legittimazione dell'organo straordinario all'esercizio di tutte le potestà spettanti a quello ordinario, a meno che non avesse ricevuto, all'atto della nomina, poteri limitati: e ciò al fine di assicurare la completa continuità dell'azione amministrativa, che, diversamente, sarebbe stata

fortemente compromessa con grave pregiudizio della stessa funzionalità dell'ente interessato, che, invece, con la nomina dell'organo straordinario, s'intendeva garantire e migliorare.

A tale principio fondamentale si è sempre ispirata questa Corte, la quale ha, altresì, precisato in molteplici occasioni, che "la gestione commissariale si caratterizza per la temporaneità e la eccezionalità: la sua durata deve essere limitata nel tempo al fine di consentire la ricostruzione dei normali organi di amministrazioni" (Cf. per tutte la determ. n. 43/90 del 3 luglio 1990).

Consegue che l'istituto della prorogatio, pienamente legittimo ove ristretto in razionali limiti temporali e supportato da gravi, fondate, motivate esigenze di buona amministrazione, perde tale suo connotato di conformità al vigente ordinamento repubblicano, allorquando viene a plasmarsi, in ragione della sua durata, in organo normale di gestione; e ciò sotto una triplice angolazione: 1) giuridico-formale; 2) quella del perseguimento dell'obiettivo di un'efficiente gestione finanziaria dei mezzi devoluti o comunque amministrati dall'ESAC; 3) quella, infine, della garanzia di attuazione del modello sindacatorio, interno ed esterno.