

Tanto precisato sul piano di generale sistematica, è d'uopo precisare che, nel caso in esame, la gestione commissariale, venuta a scadenza il 6 settembre 1986, continua a tutt'oggi - cioè a distanza di oltre un quinquennio - ad esplicare la propria azione senza che s'intraveda alcuna possibilità di ritorno alla normalità della vita istituzionale dell'ESAC.

Da tale angolazione, pur dovendosi riconoscere, in virtù del surriferito principio, la natura ordinatoria del termine semestrale statuito dall'art. 22 della legge regionale 14 dicembre 1987, n. 28, non è dato desumere alcun elemento atto a comprovare l'esistenza delle gravi ragioni, come sopra qualificate, idonee a legittimare il perdurare del ricorso all'istituto della prorogatio, addirittura in eccedenza al termine quinquennale, posto dalla citata legge regionale quale limite temporale alla vita dei normali organi di gestione dell'ESAC (Presidente, Consiglio d'amministrazione e Comitato esecutivo): organi questi caratterizzati dalla presenza dei rappresentanti delle categorie interessate all'azione dell'ente.

Quest'ultimi sono stati, infatti, ritenuti con la citata legge regionale i più idonei per l'elaborazione delle misure di promozione e sviluppo, che l'ESAC deve attuare per

l'affermazione dell'economia agricola calabrese nel più progredito sistema dell'Italia settentrionale e, più in generale, delle regioni più avanzate dell'Europa comunitaria. Ora, il periodo ultraquinquennale di prorogatio del Commissario straordinario attenta alle suddette finalità, mentre non sembra neppure armonizzarsi con il principio organizzatorio che impone - allo scopo di assicurare il rispetto dei principi di legalità, d'imparzialità e di buon andamento - la partecipazione dei membri dell'organo di controllo interno alle sedute degli organi collegiali di amministrazione dell'ESAC (Consiglio d'amministrazione e Comitato esecutivo).

Di conseguenza, da oltre cinque anni, il Collegio dei revisori dell'ESAC provvede ad un esame successivo delle numerose deliberazioni assunte dal Commissario straordinario, procedendo, pertanto, ad un controllo successivo della sua azione, per sua natura meno incisivo, efficace ed utile di quello previsto dalla normativa regionale.

Nè, d'altro canto, è possibile ignorare i guasti che possono prodursi nella vita dell'ente allorchè il dissenso del Collegio dei revisori su determinati fatti gestionali afferisca a situazioni ormai definite e talora

incidenti su posizioni soggettive del personale dell'ente stesso.

E' di tutta evidenza che, in siffatta evenienza, gli interventi ripristinatori del Commissario non possono che generare un contenzioso giurisdizionale o sindacale, nocivo per l'ordinato e più economico funzionamento dell'ente.

Di analoga compromissione soffre il ruolo del magistrato della Corte dei Conti, incaricato, ex art. 12 della legge 21 marzo 1958, n.259, ad assistere alle sedute degli organi di amministrazione.

L'attuale gestione commissariale dell'ESAC limita l'intervento del magistrato all'attività dell'organo di revisione, per sua natura meno pregnante ed immediata rispetto a quella svolta nell'ambito del Consiglio d'amministrazione e del Comitato esecutivo. Tale situazione produce una metamorfosi delle rispettive funzioni di controllo in quelle previste dagli artt. 5 e 6 della legge 23 marzo 1958, n.259: metamorfosi che non appare armonizzabile con i principi enunciati da questa Sezione con determinazione n. 1823 del 18 giugno 1985.

La Corte dei Conti - Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria - dichiara non conforme a legge, nei sensi e nei limiti richiamati in motivazione, il ricorso al regime di prorogatio del Commissario straordinario dell'ESAC.

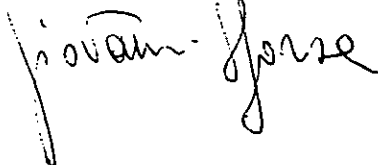
Ordina che copia della presente determinazione sia inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro, al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, al Ministro per gli Affari Regionali e le Riforme Istituzionali, al Presidente della Regione Calabria, al Presidente della Giunta regionale della Calabria.

ESTENSORE
f.to De Filippis

PRESIDENTE
f.to Coltelli

Depositata in Segreteria il 24 ottobre 1991

P. C. C.
IL DIRIGENTE SUPERIORE
DIRETTORE DELLA SEGRETARIA
(Giovanni Sforza)



Determinazione n.48/93



All. 2

Corte dei Conti

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

nell'adunanza del 7 dicembre 1993;

visto il t.u. delle leggi 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 Giuseppe ZOTTA;

uditi il dr. Gigi Giuseppe MAIOLO ed il Rag. Alessandro CHIAPPETTA, rispettivamente, Direttore Generale e Direttore della ragioneria dell'Ente regionale di sviluppo agricolo della Calabria (E.S.A.C.).

RITENUTO IN FATTO

Con deliberazione n. 461, in data 17 febbraio 1993, la Giunta della Regione Calabria ha provveduto alla sostituzione del Commissario straordinario dell'Ente di sviluppo agricolo della Calabria (E.S.A.C.) nominato con decreto n. 180 del 6 marzo 1986 contestualmente allo scioglimento del Consiglio di amministrazione del suddetto Ente. L'esecutività di tale delibera è stata sospesa dalla Commissione di controllo con richiesta di chiarimenti n. 331 del 24 febbraio 1993 alla quale la Regione ha replicato con nota n. 272 del 1° marzo 1993. Successivamente, la delibera è stata restituita alla Regione

senza provvedimento essendo nel frattempo entrato in vigore il decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40.

Con decreto n. 257, in data 22 marzo 1993, del Presidente della Regione, emanato a seguito della deliberazione n. 907 del 22 marzo 1993, adottata in via d'urgenza dalla Giunta regionale, il citato provvedimento di sostituzione del Commissario straordinario veniva reiterato con la nomina a Commissario straordinario per il periodo di sei mesi del dr. Antonio GIUMMO, Dirigente superiore del ruolo regionale cui venivano affiancati due sub Commissari. Il citato provvedimento di nomina veniva più volte rinnovato stante la mancata ratifica, nei termini prescritti, da parte del Consiglio regionale.

Parallelamente alle vicende relative al predetto organo di amministrazione, venivano in rilievo fatti e comportamenti attinenti alla gestione dell'Ente in ordine ai quali il magistrato delegato della Corte dei conti acquisiva elementi di valutazione anche in relazione alla circostanza che il Collegio dei revisori dei conti aveva espresso parere negativo all'approvazione dei conti consuntivi per gli esercizi 1988, 1989 e 1990 in base a rilievi di vario ordine esplicitati nel verbale n. 123, in data 16 dicembre 1992.

Da parte sua la regione Calabria, al fine di realizzare la riforma dell'assetto organizzatorio dell'Ente e delle sue attività imprenditoriali, con deliberazioni del Consiglio regionale, nn. 292 e 293, entrambe in data 9 novembre 1993, ha istituito l'Agenzia regionale per lo sviluppo e per i servizi in agricoltura (ARSSA che, in sostanza, assolverà al ruolo dell'attuale ESAC che viene soppresso) nonché il Comitato per la collocazione sul mercato e la dismissione dell'attività dell'ex ESAC-Impresa.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Questa Sezione, con determinazione n. 46-91 del 24.9/24.10.1991 ebbe già a dichiarare non conforme a legge il regime di prorogatio del Commissario straordinario dell'ESAC tenuto conto della previsione normativa contenuta nell'art. 22 della legge regionale 14 dicembre 1978, n. 28 che, in caso di scioglimento del Consiglio di amministrazione dell'Ente, limita ad un periodo non superiore a sei mesi la nomina di un Commissario straordinario mentre, di fatto, il regime di prorogatio si era prolungato addirittura in eccedenza al termine quinquennale posto dalla citata legge quale limite temporale alla vita dei normali organi di amministrazione dell'ESAC.

Tale orientamento ha ricevuto successivamente l'autorevole conferma della Corte costituzionale con la sentenza n. 208, in data 16.4/4.5.1992 che, nell'escludere valenza di principio generale alla c.d. prorogatio di fatto, incerta nella sua durata, ha, all'opposto, ritenuto una tale evenienza contraria al principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa nonchè ai principi di imparzialità e del buon andamento.

Sul punto, va, inoltre, segnalata la emanazione, da parte della Regione Calabria, della legge 5 agosto 1992, n. 13 che, nel dettare la disciplina delle nomine di competenza regionale, ha disposto, all'art. 8, che tutte le nomine e le designazioni di competenze della Regione cessano con la scadenza della legislatura e che, trascorsi novanta giorni senza che il Consiglio neo eletto effettui le nuove nomine o designazioni, provvede la Giunta regionale.

A tali precetti, che trovano applicazione anche nei confronti dell'ESAC, si è affiancata la normativa emanata dal Governo in aderenza ai principi affermati dalla Corte costituzionale. Si fa riferimento ai decreti legge n. 381 del 18.9.1992, n. 439 del 19.11.1992, n. 7 del 18.1.1993; n. 69 del 19.3.1993; n. 150 del 20.5.1993; n. 239 del 19.7.1993; n.

363 del 17.9.1993 e n. 463 del 19.11.1993 con i quali viene dichiarata la perentorietà della scadenza, legislativamente prevista, degli organi amministrativi, con l'obbligo della loro ricostituzione entro il termine di scadenza stabilendosi peraltro un periodo di proroga non superiore a quarantacinque giorni. Si prevede, inoltre, che, ove la competenza alla ricostituzione spetti ad organi collegiali, questa venga trasferita al presidente del collegio qualora non sia stata esercitata sino a tre giorni prima del termine di proroga. Infine, una espressa previsione normativa sancisce la immediata operatività della disciplina di che trattasi nei riguardi delle regioni a statuto ordinario fino a quando esse non avranno adeguato i rispettivi ordinamenti ai principi generali contenuti nei decreti succitati.

In relazione a quest'ultima norma e ad altre disposizioni della disciplina della proroga degli organi amministrativi adottata dal Governo, è stata sollevata, da parte della Regione Calabria, questione di legittimità costituzionale la cui pendenza, all'atto dell'adozione della presente determinazione, non incide sulla valutazione del comportamento omisivo degli organi regionali che si pone comunque in palese violazione della citata legge regionale 14 dicembre 1978, n.

28 istitutiva dell'ESAC, della legge 5 agosto 1992, n. 13 che disciplina le nomine di competenza regionale nonché della normativa emanata dal Governo con la predetta decretazione d'urgenza.

Sta di fatto che continua tutt'oggi ad esplicare la propria azione una gestione commissariale venuta a scadenza nel lontano 6 settembre 1986 contrariamente al fondamentale principio che vuole tale gestione essenzialmente temporanea ed eccezionale.

Una gestione che doveva essere limitata al tempo strettamente indispensabile per la ricostituzione degli ordinari organi di amministrazione è venuta ad assumere la connotazione di normale organo di gestione con le negative conseguenze di ordine giuridico-formale, di gravi inefficienze nella gestione finanziaria dell'Ente e di mancata attuazione del modello sindacatorio interno ed esterno evidenziate e censurate nella citata determinazione n. 46/91 di questa Sezione, censure che, in questa sede, vanno integralmente richiamate e ribadite tenuto anche conto dei successivi ed innovativi orientamenti della Corte costituzionale e della citata normativa di adeguamento a tali principi.

Deve aggiungersi che la durata in carica del Commissario straordinario per un tempo indefinito e oltre ogni ragionevole limite, in disparte i segnalati gravi e negativi riflessi sulla gestione dell'Ente, comporta che l'organo sia soggetto a tutte le vicende proprie della persona fisica e da cui è immune l'organo collegiale, nella specie Consiglio di amministrazione.

E' da tale circostanza che trae origine la sostituzione del Commissario, la nomina di due sub Commissari al di fuori di ogni potestà riconosciuta alla Regione dalla vigente normativa, il reiterato rinnovo dei provvedimenti di nomina adottati in via d'urgenza perchè, come innanzi precisato, non ratificati dal Consiglio regionale nei prescritti termini mentre si sarebbe dovuto doverosamente provvedere alla ricostituzione degli organi ordinari dell'ESAC.

In merito alla protrazione della gestione commissariale, oltre a quello degli organi regionali, merita di essere particolarmente stigmatizzato il comportamento degli organi governativi centrali posto che nel quadro del sistema di controllo imperniato sull'art. 100 della Costituzione ed attuato dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 è possibile desumere, tra l'altro, due profili di essenziale rilevanza quali la prefe-

renza normativa per la realizzazione di un controllo di gestione che va oltre il mero rispetto della legalità e l'obbligo di informare anche il Governo sui risultati del controllo eseguito. Ciò al fine di permettere le ulteriori ponderazioni, valutazioni e determinazioni protese alla riconduzione della gestione considerata nell'alveo della regolarità e della proficuità economica.

Consegue, che, specie nei casi di eclatante violazione del sistema ordinamentale, come nella fattispecie in esame, l'Autorità di Governo ha l'onere di procedere ad un esame della situazione denunciata, adottando i provvedimenti conseguenziali (cfr: Consiglio di Stato, Adunanza plenaria n. 1 del 24 febbraio 1967).

Il perdurare della gestione commissariale consente di dedurre che il Governo non ha attivato i poteri assegnatigli dall'art. 50 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 e dagli artt. 2, 5 e 13 della legge 23 agosto 1988, n. 400, procedendo alla nomina di un commissario ad acta onde rendere anche coerente la propria azione con le prescrizioni normative contenute nella decretazione d'urgenza più volte reiterata e di cui si è fatto cenno innanzi.

Il mancato esercizio dei suddetti poteri, svuotando di contenuto e di effettività la determinazione della Corte è capace di incidere sull'intero sistema sindacatorio costituzionalmente concepito e legislativamente attuato per conseguire la migliore gestione delle pubbliche risorse ed il rispetto dei principali, irrinunciabili canoni di legalità e di proficuità dell'azione amministrativa.

Da tali premesse consegue che, oltre al comportamento omissivo degli organi regionali, anche il silenzio e l'inazione governativa centrale ha contribuito a rendere possibile la continuazione di una situazione di palese violazione normativa inconciliabile con i principi di buona gestione finanziaria tra cui deve indubbiamente annoversarsi l'esigenza di procedere alla tempestiva ricostituzione degli organi gestori dell'Ente in conformità della legge regionale 14 dicembre 1978, n. 28.

La lamentata situazione di proroga di fatto non è circoscritta al solo Commissario straordinario ma investe anche il Collegio dei revisori dei conti nominato con decreto del Presidente della Giunta del 26 marzo 1980 emanato ai sensi dell'art. 18 della citata legge regionale n. 28 del 1978. Il Consiglio regionale della Calabria, nella seduta dell'11

aprile 1989, ha provveduto alla designazione di propria competenza dei membri del Collegio anzidetto. Tuttavia, la deliberazione consiliare non ha avuto alcun seguito.

Accanto agli evidenziati profili attinenti agli organi, vanno evidenziati e valutati quelli attinenti all'organizzazione, ed all'assetto contabile dell'ESAC.

Merita in proposito ricordare che, anche in ordine a tali aspetti, questa Corte, nella sua relazione al Parlamento per gli esercizi finanziari 1976-1986 (cfr. atto Camera X legislatura n.225, documento XXV) ebbe a descrivere il sistema dell'ESAC-Impresa, osservando che la legge regionale 19 giugno 1986, n. 24, all'art. 24, quarto comma "fa obbligo all'ESAC a tenere distinta, contabilmente ed operativamente, la gestione delle proprie attività di istituto da quelle di cui all'art. 6 della legge regionale 14 gennaio 1978, n. 28, iscrivendo nel bilancio dell'Ente medesimo esclusivamente l'eventuale utile o perdita d'esercizio" e statuendo, altresì, al successivo comma, che "la gestione delle attività previste dal succitato art. 6, in attesa di una diversa sistemazione giuridica ed economica, è affidata al Comitato esecutivo dell'ESAC che si avvale operativamente di tre esperti - dotati di particolare competenza ed esperienza ne-

gli specifici settori - nominati dal Consiglio di amministrazione dell'Ente medesimo".

Tale nuovo assetto organizzatorio e strutturale è stato disatteso nella pratica, avendo il Commissario provveduto soltanto ad una mera rappresentazione contabile delle gestioni in questione, stralciando i relativi bilanci dal bilancio consuntivo dell'ESAC per presentarli in modo separato ed attuando così una mera operazione formale che nulla ha innovato sul piano sostanziale rispetto alla precedente configurazione giuridica degli organismi in parola in violazione dei citati precetti normativi.

Siffatta situazione è emblematicamente esaltata dal ricorso a tre funzionari dell'ESAC-Ente in luogo dei tre esperti previsti dalla citata legge regionale n. 24 del 1986.

La denunciata violazione è altresì aggravata dalla inosservanza dell'art. 26, 6° comma della legge finanziaria 1987 (legge regionale 31 luglio 1987, n. 23) secondo cui le scritture contabili "vanno perfezionate secondo la normativa vigente in materia di contabilità d'impresa".

Il sistema normativo regionale sopraindicato impone:

- la configurazione giuridica autonoma di ogni singola impresa con l'obbligo di tenere le scritture contabili pre-

viste dal codice civile e di fronteggiare tutti gli oneri aziendali ivi comprese le spese per l'utilizzazione degli impianti;

- la loro manutenzione e l'assunzione dei costi di tutto il personale operante per l'impresa;
- la redazione di un bilancio consolidato, secondo le regole civilistiche;
- l'obbligo per l'ESAC-Ente di procedere ai necessari controlli, mediante ispezioni, verifiche contabili, sopralluoghi di magazzini, rinnovo di macchinari obsoleti o tecnicamente superati ecc.;
- l'obbligo per l'ESAC-Ente di vedere remunerato l'uso degli impianti, a norma delle leggi di mercato, nonchè di recuperare il proprio personale o, quanto meno, di ricevere il costo corrispondente dalle singole imprese;
- l'onere di impartire direttive per la gestione aziendale al fine di conformarla ai principi di buona gestione finanziaria adottando le relative misure correttive;
- l'obbligo di redigere il piano di collocazione delle imprese sul mercato;
- l'onere di riferire trimestralmente sulla gestione.