

Dal suesposto assetto operativo e contabile emerge il ruolo d'impulso, di direzione, di controllo e di referto del Commissario e dell'apparato dell'ESAC-ENTE, ruolo disatteso nella realtà e che ha negativamente inciso sulla economicità, efficienza ed efficacia della gestione finanziaria dell'Ente come dimostrato dalle rilevanti perdite di gestione evidenziate nei conti consuntivi del 1988, 1989 e 1990 sui quali, come già detto, il Collegio dei revisori ha espresso parere sfavorevole.

Per quanto attiene agli aspetti più strettamente contabili va innanzitutto rilevata la tardiva elaborazione dei citati consuntivi avvenuta solo nel secondo semestre del 1993 sulla scorta delle scritture contabili redatte in maniera centralizzata presso l'ESAC-Ente in contrasto con l'imperativo legislativo mirante alla separazione "contabile ed operativa" della gestione delle singole imprese.

Va inoltre evidenziato che dalla suesposta disciplina dettata dalle leggi regionali n. 24/1986 e 23/1987 si desume chiaramente che il sistema contabile delle singole imprese postula la sottoposizione alla normativa civilistica della tenuta delle scritture contabili e della redazione del consuntivo secondo principi di trasparenza e veridicità. Spetta

invece all'ESAC-Ente, stante il suo obbligo di ripianare le perdite, di verificare il consuntivo e le sottostanti scritture contabili per esprimere un compiuto giudizio, sulla scorta anche di preliminari accertamenti diretti, in ordine alla regolarità della gestione (personale, produzione, acquisti, vendite, ecc.) alle consistenze fisiche dei magazzini e delle immobilizzazioni, alla corretta quantificazione ed ammissibilità degli oneri finanziari iscritti in consuntivo.

Con il delineato assetto contabile legislativamente previsto contrasta l'attuale strutturazione e redazione dei bilanci dell'ESAC-Impresa e dell'ESAC-Ente posto che la fisionomia delle singole imprese è di fatto concepita e configurata quale diramazione dell'ESAC-Ente senza alcuna propria autonomia giuridica, economica e finanziaria. Un tale assetto organizzatorio è capace di esplicare rilevanti e negativi effetti sulla proficuità della gestione, come già detto innanzi.

La Regione Calabria ha trasmesso copia delle leggi regionali in data 22 marzo 1993, n. 5, 6 e 7 le quali contengono, all'art. 11, una disposizione di approvazione dei consuntivi in questione nonostante il parere contrario del Collegio dei revisori dei conti.

Tale approvazione deve essere considerata di mera natura formale come tale inidonea ad incidere sulle regole sostanziali desumibili dalla sopra richiamata legislazione regionale che ha affermato il principio della separazione tra le attività di istituto e quelle a carattere commerciale ed industriale quale ineliminabile presupposto per la corretta rappresentazione dei dati contabili e la conseguente efficienza e proficuità della gestione dell'Ente.

L'affermato principio di separazione, oltre a rappresentare la naturale conseguenza della diversa natura delle attività considerate, era funzionale al carattere temporaneo delle gestioni speciali affidate all'ESAC che postulavano una diversa definitiva sistemazione.

In coerenza con tale prospettiva l'art. 24 della Legge regionale n. 24 del 18 giugno 1986, al 6° comma, imponeva al Comitato esecutivo dell'ESAC di predisporre entro sei mesi un piano da approvarsi dal Consiglio regionale, per la definitiva sistemazione sul mercato delle attività temporaneamente affidate all'Ente, ai sensi del succitato art. 6 della legge regionale 14 dicembre 1978 n. 28 e a presentare alla Giunta regionale trimestralmente e per il suo tramite al Consiglio Regionale una relazione sull'andamento della gestione e suc-

cessivamente sull'attuazione del piano di definitiva sistemazione, soggiungendo al successivo comma che "in attesa della nomina del consiglio di amministrazione le funzioni e le attività di cui ai precedenti commi sono svolte dal Commissario straordinario, nominato ai sensi del quarto comma dell'art. 22 della legge 14 dicembre 1978 n. 28".

Dei suddetti adempimenti nulla è stato fatto con gravi ripercussioni sulle finanze dell'Ente che ha corrisposto e continua a farlo ingenti somme per il ripiano delle perdite delle imprese in questione. La mancanza poi della relazione trimestrale è anche dovuta alla carenza di un adeguato sistema di controllo: omissione questa tanto più rilevante perchè riscontrabile nei confronti di organismi cronicamente e gravemente deficitari.

P. Q. M.

dichiara la non conformità a legge, nei sensi e nei limiti richiamati in motivazione, del ricorso al regime di prorogatio della durata in carica del Commissario straordinario dell'ESAC nonchè dell'organizzazione, della gestione e dell'assetto contabile delle attività imprenditoriali dell'Ente e dell'omessa adozione del piano di dismissione delle imprese.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata alla presidenza delle due Camere del Parlamento, alla Presidenza del Consiglio e della Giunta della Regione Calabria, al Commissario straordinario dell'ESAC, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro, al Ministro per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, ed al Ministro per le Politiche comunitarie e gli Affari regionali.

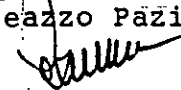
Copia della presente determinazione è altresì trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione regionale della Calabria per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza.

ESTENSORE  
f.to Zotta

PRESIDENTE  
f.to Coltelli

depositata in Segreteria il 19 gennaio 1994.

p. c. c.  
Il Dirigente Superiore  
(dr. Galeazzo Paziienza)



Determinazione n. 36/95

All. 3



# *Corte dei Conti*

in

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

nell'adunanza del 20 giugno 1995;

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. Vincenzo SCULCO ed il Geom. Angelo DOMMA, rispettivamente, Presidente del Consiglio di amministrazione e Dirigente del Servizio personale dell'Agenzia regionale per lo sviluppo dei servizi in agricoltura (A.R.S.S.A.).

## **RITENUTO IN FATTO.**

Il regime previdenziale del personale dell'ex Opera per la valorizzazione della Sila, conformemente alla normativa all'epoca vigente, era costituito dalle prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti erogate dall'I.N.P.S., da una indennità di fine rapporto a carico dell'Ente e dalle prestazioni a carico di un fondo di accantonamento costituito da contributi mensili a carico dell'Ente medesimo e dei dipendenti nella misura rispettivamente del 10% e del 5% della retribuzione mensile lorda.

La delibera n. 210 del 2 marzo 1951, che disciplinava in via provvisoria il trattamento giuridico ed economico del personale, stabiliva che le somme accantonate nel fondo succitato dovevano essere investite in buoni del tesoro da intestarsi all'impiegato e da vincolarsi a favore dell'Opera Sila fino al termine del rapporto d'impiego.

Con deliberazioni n. 2047 e 353, rispettivamente del 7 e 20 giugno 1963, l'Opera Sila si determinava ad iscrivere i propri dipendenti alla Cassa per le pensioni ai dipendenti degli enti locali (C.P.D.E.L.) ai sensi e per gli effetti dell'art. 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379. Nelle more del perfezionamento di tale iscrizione, il cui procedimento si protrasse per oltre sei anni, venne elaborato il nuovo regolamento organico dell'Ente che avrebbe dovuto sostituire quello provvisorio del 1951. Il nuovo regolamento prevedeva che "il trattamento di previdenza e di quiescenza sarà regolamentato mediante apposita deliberazione" (art. 73).

Il 26 marzo 1968 il Ministero del Tesoro con nota n. 108204 fece presente che le citate deliberazioni di iscrizione alla C.P.D.E.L. andavano integrate nel senso che per il personale iscritto doveva cessare il "trattamento di particolari fondi di previdenza o di conti individuali o di altre forme comunque previste che abbiano carattere integrativo" rispetto al trattamento di pensione assicurato dalla citata Cassa.

Tale direttiva era in armonia con i criteri di massima dettati per gli enti locali dall'art. 17 della legge 8 marzo 1968, n. 152 che faceva divieto di corri-

spondere ai dipendenti da iscriversi obbligatoriamente all'I.N.A.D.E.L. "trattamenti supplementari di fine servizio o pensionistici".

Poiché con deliberazione consiliare n. 2 in data 18 febbraio 1970 dell'Opera Sila vennero adottate le richieste integrazioni, le citate deliberazioni di iscrizione alla C.P.D.E.L. vennero approvate con decreto ministeriale del 5 dicembre 1970.

Il 18 dicembre 1973, in applicazione dell'art. 73 del regolamento organico, venne approvata la delibera 136 avente ad oggetto il "Regolamento per la gestione del fondo di previdenza del personale dell'Opera Sila".

Con tale regolamento si disponeva la istituzione di un comitato di sei membri che avrebbe dovuto esprimere pareri sulla gestione del fondo strutturato in un fondo collettivo ed in conti individuali per ciascun dipendente. Il fondo collettivo era alimentato dai contributi dell'Ente nella misura del 10% e dei dipendenti nella misura del 5% oltre che dai proventi derivanti da multe, redditi, premi, interessi relativi agli investimenti ed alla gestione delle somme accantonate e ad altri apporti che l'Opera Sila poteva deliberare.

Alla fine di ciascun esercizio finanziario il saldo del fondo collettivo era ripartito, sulla base di articolati criteri, su ciascun conto individuale.

Le prestazioni del fondo in favore degli iscritti erano costituiti dalla liquidazione delle somme accantonate sui conti individuali all'atto della cessazione dal servizio oltre che da eventuali mutui, anticipazioni e sussidi concessi in co-stanza di servizio per esigenze determinate.

La struttura e le finalità del fondo in questione risultanti dalla citata disciplina regolamentare facevano ritenere al personale dell'Ente che tale istituto contrattuale non rientrasse nelle limitazioni disposte dal Ministero del Tesoro e fosse compatibile con l'iscrizione alla C.P.D.E.L.

In tale contesto si sviluppava un'azione sindacale tesa ad eliminare quella che veniva giudicata una disparità nel trattamento economico operata tra il personale dello stesso Ente.

Infatti ai vincitori di un concorso a circa 200 posti che era stato bandito il 26 agosto 1974 non potevano essere estesi i benefici del fondo. Si assumeva, invece, che operando il bando di concorso un rinvio, per quanto in esso non previsto, al regolamento organico che, a sua volta, per la determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza rinviava alla deliberazione dell'Ente, doveva ritenersi operativa, per tutto il personale, la deliberazione n. 136 del 18 dicembre 1973 sul regolamento del fondo.

Le succitate richieste non vennero accolte dagli organi deliberativi dell'Ente che ritenevano incompatibile l'iscrizione alla C.P.D.E.L. con il mantenimento della fruizione dei benefici del fondo e ciò anche perché nel frattempo era entrata in vigore la legge 20 marzo 1975, n. 70 recante disposizioni sul riordino degli enti pubblici il cui art. 14, 2° comma, disponeva che "i fondi integrativi di previdenza previsti dai regolamenti di taluni enti sono conservati limitatamente al personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della presente legge " (3 aprile 1975).

D'altro canto il Consiglio di Stato, Sez. VI, con una elaborata decisione in data 15 marzo 1977, n. 248 si era negativamente pronunciato sul punto ritenendo incompatibile il godimento del fondo di previdenza con la iscrizione alla C.P.D.E.L. e ciò con riguardo al personale dell'Ente Delta Padano la cui posizione era simile a quella del personale dell'Opera Sila.

La situazione non subiva variazioni con l'emanazione della legge regionale 14 dicembre 1978, n. 28, relativa all'adeguamento della normativa dell'Opera Sila ai principi della legge 30 aprile 1976, n. 386 attraverso l'istituzione dell'Ente regionale di sviluppo agricolo della Calabria (ESAC).

Di conseguenza il personale assunto con il concorso di cui sopra ed iscritto alla C.P.D.E.L., viste inascoltate le proprie richieste da parte dell'Ente, con ricorso in data 22 settembre 1979 si rivolse al TAR Calabria per chiedere il riconoscimento del diritto alla estensione nei propri confronti del fondo di previdenza istituito con la deliberazione n. 136 del 18 dicembre 1973.

L'ente, su parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, con provvedimento del Commissario straordinario n.253 del 1979, deliberò di resistere al ricorso affidando la rappresentanza e la difesa in giudizio alla stessa Avvocatura.

Con deliberazione n.4174 dell'8 ottobre 1984 la Giunta regionale della Calabria approvava il progetto di legge per il recepimento dell'accordo di comparto del 29 aprile 1983 ed in quella sede, nel dichiarato intento di evitare una discriminazione tra il personale, aveva ritenuto sussistessero i necessari presupposti per estendere i benefici del fondo di previdenza a tutti i dipendenti

dell'Opera Sila confluiti nell'ESAC e quindi in servizio al 31 dicembre 1978 (rectius 14.12.1978 data di entrata in vigore della L.R. n.28 del 1978).

Con atto n. 200-1625-CL-140.9 in data 26 febbraio 1985 il Governo rinviò a nuovo esame la legge regionale per il recepimento del suddetto accordo osservando, fra l'altro, che l'art. 35 sull'estensione del fondo di previdenza al personale in servizio al 31 dicembre 1978 si poneva in contrasto con l'art. 14 della citata legge 20 marzo 1975, n. 70 che prevedeva la partecipazione a tale fondo del solo personale in servizio o collocato a riposo alla data di entrata in vigore della legge medesima (3 aprile 1975).

La Regione accoglieva il punto di vista del Governo e riformulava il citato articolo 35 nel senso che "il fondo di previdenza, ai sensi del 2° comma dell'art. 14 della legge 20 marzo 1975, n. 70 è conservato limitatamente al personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della richiamata legge 20 marzo 1975, n. 70".

In data 2 giugno 1988 il Consiglio Regionale della Calabria approvava la mozione n. 155 che impegnava la Giunta regionale e l'Assessorato regionale all'Agricoltura ad adottare i provvedimenti di competenza per l'estensione a tutto il personale dell'ESAC dei benefici del fondo di previdenza.

In data 15 luglio 1988 il Commissario straordinario dell'ESAC adottava la delibera n. 480-CS-88 con la quale, tenuto conto di articolate considerazioni in fatto e in diritto ed in accoglimento della citata mozione del Consiglio Regio-

nale, il fondo di previdenza veniva riconosciuto a tutto il personale in servizio o cessato dal servizio al 30 dicembre 1978.

In occasione della relazione sulla gestione dell'Ente per gli esercizi 1976-1986 presentata alla presidenza della Camera dei deputati il 7 gennaio 1991, questa Sezione riferiva anche in ordine alle problematiche del fondo di previdenza in rapporto alla suddetta mozione del Consiglio Regionale, all'adozione della deliberazione commissariale n. 380, al negativo parere espresso dal Collegio dei revisori sulla estensione del fondo ed agli accertamenti in corso da parte della Procura Generale della Corte dei conti. Questo, come si è detto, con riferimento alla data del 7 gennaio 1991. Successivamente, a causa dei dubbi insorti sulla legittimità della estensione del fondo operata con un semplice provvedimento amministrativo, il Commissario straordinario dell'Ente, con deliberazione n. 124-CS-1990 in data 19 febbraio 1990, pur non revocando la precedente delibera n. 380, disponeva una disciplina temporanea e cautelativa che servisse a "congelare" il fondo in attesa dell'esito degli accertamenti in corso.

Il magistrato all'epoca delegato al controllo con nota n. 3 in data 26 gennaio 1991 diretta ai competenti organi regionali ed al Commissario straordinario dell'Ente fece presente che sia la delibera n. 480 di estensione del fondo sia la successiva che temporaneamente ne paralizzava gli effetti erano in contrasto con il citato art. 35 della legge regionale 21/1985 che stabiliva la conservazione

del fondo di previdenza soltanto per il personale in servizio o già cessato dal servizio alla data di entrata in vigore della legge 20 marzo 1975, n. 70.

Si aggiungeva che il limite temporale posto dall'art. 35 alla conservazione "del fondo di previdenza (l'unico con questa denominazione presente all'ESAC)" non poteva essere superato con un provvedimento amministrativo.

A riprova dell'esattezza di tale conclusione va ricordato che, con deliberazione 4752 in data 6 dicembre 1989, la Giunta Regionale aveva approvato il disegno di legge n. 372 avente ad oggetto il riconoscimento del fondo di accantonamento al personale dell'ESAC in servizio alla data del 14 dicembre 1978. Nella relazione al disegno di legge si richiamava la citata mozione n. 155 emanata per "eliminare l'evidente sperequazione tra il personale dell'Ente", si riassumevano le vicende successive e si chiariva che l'atto normativo che veniva sottoposto all'approvazione del Consiglio regionale tendeva a superare le critiche sulla inidoneità del provvedimento amministrativo ad operare l'estensione del fondo di previdenza. L'art. 1 di tale disegno di legge prevedeva espressamente che il fondo di accantonamento dell'ESAC veniva "riconosciuto in favore di tutto il personale di ruolo dello stesso Ente in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale 14 dicembre 1978 n. 28 a far tempo dalla data di assunzione all'impiego di ciascun dipendente".

Non si conoscono le ragioni che non consentirono l'approvazione in tempi ragionevoli del citato disegno di legge né le motivazioni che hanno dato luogo all'emanazione di un testo normativo avente diversa struttura rispetto al testo

proposto e che si è concretato nell'art. 1 della legge regionale 7 febbraio 1994, n. 3.

La predetta legge, sotto il titolo "Interpretazione autentica dell'art. 35 della legge regionale 22 aprile 1985, n. 21" dispone al citato art. 1 che:

"Il fondo di previdenza del personale dell'ESAC, di cui all'art. 35 della legge regionale 22 aprile 1985, n. 21, va applicato anche in favore dei dipendenti assunti all'impiego sino all'entrata in vigore della legge regionale 14 dicembre 1978, n. 28, mediante pubblici concorsi.

I concorsi sono quelli banditi sino alla data di entrata in vigore della legge 20 marzo 1975, n. 70, in base alle norme ed a copertura delle dotazioni organiche stabilite dal regolamento del personale attuativo delle disposizioni della legge 14 luglio 1965, n. 901".

Con deliberazione n. 183-CS-94 in data 25 febbraio 1994, il Commissario straordinario dell'ESAC disponeva, in attuazione alla predetta legge, di rimuovere i vincoli posti in precedenza con la citata deliberazione n. 124 del 1990 e di attribuire le somme accantonate ai conti individuali dei dipendenti interessati.

Con deliberazione commissariale n. 252-CS-94 in data 23 marzo 1994 si delimitava l'ambito della precedente deliberazione nel senso che, accertata l'applicabilità della legge n. 3/1994 nei confronti della maggior parte dei dipendenti che venivano indicati in un elenco (allegato A alla delibera), nei confronti di alcuni dipendenti la cui posizione doveva essere meglio definita e che

venivano indicati in altro elenco (allegato B alla delibera) veniva ripristinato il vincolo della non disponibilità delle somme accantonate.

Successivamente, con delibera n. 376-CS-94 in data 14 aprile 1994, si autorizzava la liquidazione del fondo anche nei confronti dei dipendenti interessati cessati dal servizio o dei loro eredi. Di conseguenza l'Ente all'udienza del 10 giugno 1994 presso il TAR Calabria dichiarava cessata la materia del contendere in relazione ai ricorsi presentati dai dipendenti avverso i provvedimenti cautelativi di cui sopra è cenno adottati prima dell'emanazione della legge n. 3 del 1994.

I citati provvedimenti commissariali non vennero a conoscenza del Collegio dei revisori che si trovava in regime di prorogatio e le cui sedute andavano spesso deserte con una grave situazione di disagio che provocò le dimissioni del Collegio stesso. Di conseguenza tali provvedimenti non vennero nemmeno a conoscenza del magistrato delegato al controllo che assisteva alle sole sedute del Collegio in mancanza dell'organo deliberante dell'Ente con le gravi conseguenze in ordine all'efficienza dei controlli interni ed esterni analiticamente evidenziate e censurate da questa Sezione, prima con determinazione 46-91 del 24-9/24.10.1991 e, successivamente, con determinazione n.48-93 del 27.12.1993/19.1.1994..

Nel frattempo alcuni dipendenti compresi nel citato elenco B allegato alla delibera 252/1994 senza attendere l'esito degli approfondimenti disposti dall'amministrazione si erano rivolti alla magistratura per denunciare supposte

irregolarità con un esposto-denuncia inviato per conoscenza anche al Collegio dei revisori dei conti dell'Ente. Il Collegio ed il magistrato delegato al controllo, valutate le implicazioni della questione che veniva a loro conoscenza, con verbale 139 dell'11 maggio 1994 chiedevano le controdeduzioni dell'Ente in ordine alla citata denuncia.

In ottemperanza al richiesto incombente l'Ente provvedeva ad avviare, tramite le competenti strutture interne, i necessari approfondimenti che evidenziavano, in ordine alla applicazione della legge n. 3 del 1994, dubbi di carattere interpretativo in ordine ai quali il Commissario straordinario ritenne di chiedere con nota 25/94 in data 28 settembre 1994 il parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato che, come detto sopra, già in passato si era occupata della questione. Il predetto Ufficio faceva però presente di non poter evadere la richiesta in assenza dell'atto generale di attribuzione del patrocinio nei confronti dell'Ente.

Contemporaneamente il Collegio dei revisori dell'ESAC, presente il magistrato delegato al controllo, dedicò la seduta del 7 ottobre 1994 all'esame del problema e dopo aver sentito il Direttore Generale ed i capi dei servizi interessati ritenne di non potersi esprimere in maniera esaustiva senza un adeguato approfondimento di tutti gli aspetti della questione. In tale situazione si ritenne indispensabile raccomandare l'adozione di idonee misure di salvaguardia che, senza pregiudicare i diritti del personale interessato, potessero garantire gli interessi patrimoniali e finanziari dell'Ente.