

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV
n. 22

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

A L P A R L A M E N T O

*sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259*

**ENTE REGIONALE
DI SVILUPPO AGRICOLO IN CALABRIA (ESAC)**

(Esercizi 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 e 1994)

Trasmessa alla Presidenza il 26 novembre 1996

N. B. – La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

PAGINA BIANCA

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 48/96 del- l'8 ottobre 1996	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Ente regionale di sviluppo agri- colo in Calabria (ESAC) per gli esercizi dal 1987 al 1994	»	11

PAGINA BIANCA

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA



Determinazione n. 48/96

La
Corte dei Conti
in
Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 8 ottobre 1996;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visti i conti consuntivi dell'Ente Regionale di sviluppo agricolo per la Calabria, relativi agli esercizi finanziari dal 1987 al 1994, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Giuseppe ZOTTA e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi suindicati;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di

revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P . Q . M .

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1987 al 1994 corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
f.to Zotta

PRESIDENTE
f.to Coltelli

Depositata in Segreteria l'11 novembre 1996



p.c.c.
IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente regionale di sviluppo agricolo in Calabria (ESAC) per gli esercizi finanziari 1987-1994.

SOMMARIO

1. Premessa
2. Considerazioni generali
3. L'ordinamento dell'Ente e le finalità istituzionali
4. Gli Organi dell'Ente
5. La gestione Commissariale
6. L'ESAC - Impresa
 - A) Profili istituzionali
 - B) Profili organizzativi e strutturali
7. La riforma istituzionale
8. Il controllo interno
9. Organizzazione e personale
10. L'attività istituzionale
11. L'attività delegata dalla Regione Calabria
12. La gestione finanziaria
 - a) disciplina contabile
 - b) stato patrimoniale
 - c) gestione dell'E.S.A.C. - Impresa
 - d) gestione dell'E.S.A.C. - Ente
 - e) gestione dei residui
13. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. - PREMESSA

La Corte ha riferito sulla gestione finanziaria dell'Ente regionale di sviluppo agricolo in Calabria (ESAC) per gli esercizi finanziari dal 1976 al 1986 incluso.¹

La presente relazione ha per oggetto gli esercizi finanziari che vanno dal 1987 al 1994 anno cui si riferisce l'ultimo consuntivo deliberato dall'Ente e durante il quale è divenuta operativa l'Agenzia Regionale per lo sviluppo e per i servizi in agricoltura istituita con la legge regionale 14 dicembre 1993, n. 15 in sostituzione dell'E.S.A.C. che è stato soppresso.

Nei confronti dell'Agenzia di servizi in agricoltura istituita per la Calabria devono rinnovarsi le considerazioni che hanno indotto la Sezione Controllo Enti a considerare cessati i requisiti per l'assoggettamento al controllo della Corte dei conti sull'Ente di Sviluppo Agricolo nelle Marche di cui alla determinazione n. 49/96 adottata nell'adunanza del 30 luglio 1996.

Nel caso di specie tale estensione trova la sua giustificazione:

- nell'emanazione della specifica normativa regionale sopra citata che configura l'Ente come Agenzia di servizi per l'agricoltura facendone un vero e proprio ente strumentale della regione;
- nel venir meno del fondo di dotazione a suo tempo conferito dallo Stato ormai largamente assorbito dalle ingenti perdite di gestione di cui si dirà in seguito;
- nel nuovo assetto delle funzioni di controllo della Corte dei conti disposto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 nei termini precisati nella citata determinazione n. 42/96.

1. Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, X Legislatura, Doc XV n. 225

La presente relazione ha quindi ad oggetto l'attività del soppresso E.S.A.C. dal 1987 al 1994 periodo caratterizzato da eventi e situazioni di grave anomalia che hanno inciso sulla funzionalità della gestione con conseguente intempestiva ed incompleta elaborazione dei documenti contabili (conto consuntivo e stato patrimoniale).

In proposito, va segnalato che il bilancio consuntivo dell'esercizio finanziario 1990 è stato formalmente approvato, ai sensi dell'art. 20 della L.R. 14 dicembre 1978, n. 28 dal Consiglio regionale con L.R. n. 7 in data 22 marzo 1993 e che solo in data 29 giugno 1995 il Consiglio di amministrazione ha deliberato il conto consuntivo relativo all'esercizio finanziario 1994. Va ancora segnalato che, malgrado le reiterate richieste formulate dal Magistrato della Corte dei Conti delegato al controllo ex art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, i bilanci consuntivi riguardanti gli esercizi finanziari 1987-1994 non contengono lo stato patrimoniale, cioè il documento contabile rappresentativo della reale consistenza economico finanziaria dell'Ente; i bilanci consuntivi degli esercizi successivi (1991-1994) sono ancora all'esame del Consiglio regionale per le definitive determinazioni. Tale incompletezza contabile non consente alla Corte di pervenire ad una completa valutazione dei risultati gestori stante la carenza della necessaria documentazione in cui sono riferiti i risultati consolidati degli esercizi finanziari interessati. Pur in presenza di tale situazione la Corte ritiene di riferire ugualmente, a causa delle gravissime disfunzioni amministrative, contabili ed operative riscontrate nel periodo surriferito, le quali offrono un quadro emblematico di cattiva gestione finanziaria, determinante, come sarà puntualizzato in prosieguo, un sensibile sperpero di pubblico denaro, nonostante gli interventi assunti dalla Corte con tre specifiche determinazioni adottate ai sensi dell'art. 8

della L. 21 marzo 1958, n. 259 (Det. n. 46/91 del 24 settembre 1991, Det. n. 48/93 del 7 dicembre 1993, Det. n. 36/95 del 20 giugno 1995)².

La Corte richiama l'attenzione, ancora una volta, delle competenti Autorità di governo, degli Organi responsabili della Regione Calabria sulla necessità di porre in essere interventi incisivi affinché l'attività pubblica nel settore agricolo possa essere ricondotta nei binari della sana gestione finanziaria (economicità, efficienza ed efficacia) e consentire, da un lato, il migliore impiego delle risorse pubbliche e, dall'altro, la "rivitalizzazione", razionale e produttiva, dell'agricoltura regionale che costituisce la principale vocazione e ricchezza insieme delle popolazioni interessate con sensibili ripercussioni sullo sviluppo economico regionale nonché sulla conservazione ambientale e paesaggistica del territorio interessato.

² Allegati n. 1, 2 e 3

2. - CONSIDERAZIONI GENERALI.

Nella precedente relazione e nelle citate determinazioni del 24 settembre 1991, del 7 dicembre 1993 e del 20 giugno 1995 la Corte ebbe a rilevare sostanziali disfunzioni amministrativo-contabili, che hanno negativamente inciso sulla corretta e proficua utilizzazione delle risorse finanziarie assegnate all'Ente. Le segnalate discrasie, malgrado il tempo trascorso, caratterizzano ancora l'attuale gestione dell'Ente e consistono principalmente nella perdurante inosservanza della normativa regionale, nella situazione del personale, nelle carenze operative delle gestioni speciali.

In tale prospettiva furono censurati:

- i ritardi nella deliberazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo;
- la mancata deliberazione del conto consuntivo degli esercizi 1987, 1988, 1989 e 1990;
- gli impegni di spesa che superano le previsioni definitive, specialmente quando riguardano gli stessi capitoli nei vari anni;
- l'inosservanza delle norme che prevedono il programma quinquennale di attività e quello operativo annuale;
- l'inosservanza del termine triennale per la gestione diretta di impianti e servizi a carattere associativo;
- l'inosservanza delle norme che prescrivono l'affidamento delle attività di impresa a tre esperti, la predisposizione di un piano per la sistemazione sul mercato delle stesse attività e la presentazione di relazioni trimestrali sull'andamento della gestione e sull'attuazione del piano di definitiva sistemazione sul mercato;
- la mancata emanazione del regolamento organico del personale;

- l'inosservanza della norma che impone all'Ente di proporre agli organi regionali la propria struttura organizzativa e funzionale;
- l'utilizzazione di lavoratori forestali stagionali nelle medesime zone, di anno in anno, anzichè in quelle ove si fossero manifestate effettive esigenze da soddisfare;
- l'inosservanza della norma che prescrive, per almeno il 70% dei posti disponibili nella 2° qualifica dirigenziale, il concorso interno per titoli ed esami riservato al personale appartenente alla 1° qualifica con tre anni di anzianità nella stessa.

Venne, altresì, rilevata la permanenza dell'organo straordinario di amministrazione dal 1986 al 1994, situazione che ha formato oggetto di specifiche censure da parte della Corte (Cfr. Det. n. 48/93 del 7 dicembre 1993 e n. 46/91 del 24 settembre 1991) nonchè il mancato rinnovo del collegio dei revisori dei conti, essendo scaduto il periodo quinquennale di attività legislativamente indicato.

Dal 1986 a tutt'oggi, la Regione ha continuato nelle assunzioni a tempo determinato, limitatamente alle esigenze stagionali e straordinarie delle gestioni speciali, senza procedere alla nuova ristrutturazione organica e funzionale dell'Ente, continuando così ad operare con una articolazione organizzativa ridondante e contrastante con i principi di buona gestione finanziaria, come sarà meglio precisato in seguito.

La gravità delle segnalate disfunzioni ed il generale stato di degrado del tessuto organizzativo dell'Ente erano giunti al punto da non rendere più praticabili interventi di normale amministrazione cosicchè per ricondurre la gestione nell'alveo della legalità e dei principi di sana gestione finanziaria, la Regione Calabria con L.R. 14 dicembre 1993, n. 15 ha provveduto all'istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e per i servizi in agricoltura (A.R.S.S.A.) sopprimendo, come si è già detto e come sarà più dettagliatamente esposto in seguito, l'ESAC e statuendo

successione in universum jus dell'ARSSA “nei rapporti attivi e passivi dell'ESAC in essere alla data della sua soppressione”. In prosieguo, sarà ampiamente illustrato che l'innovazione strutturale non ha prodotto alcun positivo effetto, in quanto il nuovo ente ha proceduto alla gestione di fondi pubblici con le stesse discrasie ripetutamente rilevate e segnalate nei confronti dell'ESAC.

3.-ORDINAMENTO E FINALITA' ISTITUZIONALI

Nella precedente relazione sull'E.S.A.C. ed in quella relativa all'Opera Sila da cui l'Ente ebbe origine³ sono stati rappresentati in modo dettagliato l'ordinamento e la struttura dell'Ente stesso cosicchè sembra sufficiente rammentare in questa sede che anche l'E.S.A.C. come altri enti regionali di sviluppo agricolo fu, con L.R. 14 dicembre 1978, n. 28, istituito e strutturato in armonia ai principi enunciati nella legge 30 aprile 1976, n. 386.

Sostanzialmente l'Ente veniva ad assumere la connotazione di strumento operativo della Regione per l'ammodernamento ed il potenziamento del sistema produttivo dell'agricoltura calabrese con i conseguenti compiti di riordinamento e ricomposizione agricola dei fondi nonchè di assistenza, tecnica, economica e finanziaria ai produttori agricoli.

Particolare risalto ebbero ad assumere le funzioni assegnate in via temporanea all'ESAC: funzioni che erano svolte dall'Opera Sila e che dovevano essere assunte dalla Regione per assicurare l'operatività delle "gestioni speciali": vale a dire la direzione di organismi produttivi operanti nei diversi settori dell'industria agro-alimentare.

Alla luce di quanto precede l'ESAC evidenziava una duplice natura:

a) di ente strumentale della Regione per l'assolvimento dei compiti istituzionali di cui agli artt. 2 e 3 della L. R. 28/78;

b) di ente economico regolamentato dai principi civilistici per quanto attiene alla gestione delle imprese ereditate dall'Opera Sila ed operanti nel settore agro-alimentare. Tale ultima funzione, sebbene prevista in via provvisoria, è stata esercitata in via permanente dall'Ente in violazione di quanto disposto dall'art. 6 della L. R. 28/78 che faceva obbligo alla

³ Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, VII Legislatura, Doc XV, n. 65

Regione di emanare entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa la normativa necessaria per conferire alle imprese in questione un assetto definitivo.

Al riguardo va ancora segnalato che con le leggi finanziarie regionali del 1986 e 1987 (rispettivamente L. R. 19 giugno 1986 n. 24 e L. R. 31 luglio 1987 n. 23) si faceva obbligo all'ESAC per la gestione delle imprese operanti nel settore agro-alimentare a:

1) tenere distinte, contabilmente ed operativamente, la gestione delle proprie attività d'Istituto da quelle delle attività economiche, iscrivendo nel bilancio dell'ente l'eventuale utile o perdita d'esercizio;

2) depurare le risultanze contabili finanziarie dell'esercizio 1986 e del primo trimestre dell'esercizio 1987 delle incidenze finanziarie connesse all'attività di gestione delle imprese anzidette, la cui contabilizzazione si deve svolgere conformemente alla normativa vigente in materia di contabilità di impresa;

3) affidare la gestione delle predette attività economiche ad una terza di esperti;

4) predisporre un piano per la definitiva sistemazione sul mercato delle imprese stesse;

5) presentare trimestralmente alla Giunta Regionale, una relazione sull'andamento della gestione delle imprese in questione;

6) riferire trimestralmente alla Giunta Regionale, mediante apposita relazione, sull'attuazione del piano di definitiva sistemazione delle imprese stesse.

Tale situazione, malgrado la sua temporaneità, è continuata anche nel corso del periodo in esame ed è stata completamente rimodulata con la recente L. R. 11 luglio 1994, n. 18, di cui si farà cenno più innanzi, con cui la Regione ha deciso la collocazione sul mercato e la dismissione delle relative imprese (art. 1).

Con la L. R. 14 dicembre 1993, n. 15, di cui si dirà più diffusamente in seguito, l'ESAC è stato soppresso. Il patrimonio dell'ESAC è stato trasferito, ai sensi dell'art. 13, all'Agenzia Regionale per lo sviluppo e per i servizi in Agricoltura (ARSSA) mentre il personale di ruolo dell'ESAC è stato messo a disposizione di quest'ultimo organismo con le qualifiche, l'anzianità e il trattamento economico in godimento all'atto del passaggio previo inquadramento nel ruolo dell'Agenzia disposto dal Consiglio d'Amministrazione sulla base delle qualifiche possedute nell'Ente di provenienza.

Lo stato giuridico, il trattamento economico e previdenziale nonché l'indennità di fine rapporto del personale transitato nell'Agenzia restano quelli maturati presso l'ESAC e saranno regolati per il futuro dai C.C.N.L.

Nel periodo precedente alla operatività della citata Agenzia, l'ESAC ha continuato, sostanzialmente, a gestire i propri mezzi finanziari essenzialmente per la gestione degli affari correnti; essendo stata la propria attività limitata ai provvedimenti urgenti, ordinari, improcrastinabili.

Infatti, a seguito degli accertamenti svolti dal Magistrato delegato al controllo, è stata rilevata la scarsa operatività dell'ESAC in ordine ai propri compiti istituzionali, avendo l'Ente incentrato principalmente la propria azione nelle materie delegate dalla Regione e principalmente negli interventi di forestazione regionale. Accanto a tali azioni l'ESAC pur provvedendo alla predisposizione degli atti amministrativo-contabili delle imprese operanti nel settore agroalimentare non è però riuscito a pervenire - come invece era normativamente imposto - al loro risanamento economico-finanziario nonché alla migliore utilizzazione e conservazione degli impianti industriali.

Conclusivamente è possibile rilevare la scarsa capacità operativa dell'Ente nell'adempimento dei propri compiti istituzionali; la commistione operativa e contabile dei propri interventi e dei connessi oneri economici e finanziari nel settore di propria competenza e di quello delegato dalla Regione ai sensi del citato art. 6 della L.R. 28/1978.

La concentrazione della propria azione nel campo della forestazione regionale non ha, tuttavia, consentito alla Regione di pervenire ad idonei risultati a causa dell'incapacità dell'Ente di assicurare un'adeguata sorveglianza sulla corretta gestione dei programmi di intervento specie a cagione dei molteplici incendi riscontrati con cronometrica periodicità nel periodo estivo nelle zone "forestate", con la conseguenza che l'azione dell'Ente si è soprattutto incentrata nella gestione del personale che ha comportato un'onerosa azione amministrativa a causa della eccessiva tensione sindacale.

A ciò aggiungasi, come precisato in seguito, la perdurante omissione della Regione Calabria per la nomina dei membri degli organi statutari dell'Ente che hanno a lungo operato in via di prorogatio nonchè il grave disinteresse del Governo che non ha attivato i poteri sostitutivi 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 per ricondurre la vita dell'Ente nei canali di legalità, correttezza, trasparenza e proficuità.

4.- ORGANI DELL'ENTE

Nell'ultima relazione la Corte ebbe ad illustrare dettagliatamente i compiti ed i diversi ruoli demandati agli organi dell'ESAC.

Nel far rinvio a quanto già esposto, preme ricordare, a puro titolo informativo, che ai sensi dell'art. 11 della L.R. 28/1978 costituivano organi dell'ESAC:

- il Consiglio d'Amministrazione;
- il Comitato Esecutivo;
- il Presidente;
- il Collegio dei Revisori dei Conti.

Tuttavia, nel periodo in esame, soltanto il Collegio dei Revisori dei Conti ha svolto la propria attività sindacatoria, peraltro resa di estrema difficoltà, stante l'impossibilità di partecipare, sino alla fine del 1994, al processo formativo delle decisioni gestionali dell'Ente a causa dell'illegittimo perdurare della gestione commissariale.

Infatti, nel surriferito periodo il massimo organo gestionale dell'Ente è stato rappresentato dal Commissario straordinario sino alla fine del 1994, quando il Consiglio Regionale ha provveduto alla nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione, come si evince schematicamente dal seguente prospetto.

ESAC	ARSSA
GESTIONE COMMISSARIALE - Dal 1986 al 14.2.1993 - - Dal 17.2.1993 a novembre '94 -	Consiglio di Amministrazione (Legge Regionale 14.12.1993 n. 15) nominato con decreti n. 1382 del 15.10.94 e n. 1554 del 9.11.1994. Direttore Generale nominato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 7/C/94 del 9.12.1994.
ESAC - IMPRESA GESTIONE COMMISSARIALE - come sopra dal 1986 al 1994 - Commissario liquidatore ex Legge Regionale 11.7.1994, n. 18, nominato con Delib. del Consiglio di Amm.ne dell'ARSSA del 9.12.1994.	Rinnovo del Consiglio di Amministrazione (Legge Regionale 14 dicembre 1993, n. 15) nominato con decreti n. 705 e 706 del 25 settembre 1995.

Oltre che di tali organi va fatta menzione del Collegio dei Revisori dei Conti nominato con decreto del Presidente della Giunta Regionale del

26 marzo 1980 ai sensi dell'art.18 della citata L.R. n.28 del 1978. Il Consiglio Regionale della Calabria, nella seduta dell'11 aprile 1989 provvedeva alla designazione di propria competenza dei membri del Collegio anzidetto. Tuttavia la deliberazione consiliare non ebbe nessun seguito per cui l'organo di controllo ha proseguito ad operare in regime di "prorogatio", in virtù dei principi generali e della norma di cui all'art. 20 della L.R. 14 dicembre 1993, n.15 secondo cui "allo scopo di evitare soluzioni di continuità nelle attività in essere, l'ESAC continuerà a svolgere le attività medesime fino a quando l'ARSSA ed il Comitato non saranno operanti".

Sui compiti e sulle correlate azioni svolte dal Collegio dei Revisori dei Conti si riferirà dettagliatamente nel successivo paragrafo ottavo.

Per completezza occorre far menzione del Direttore Generale posto all'apice della struttura burocratica dell'Ente ed a cui sono attribuiti gli usuali compiti di direzione, indirizzo e coordinamento anche se è dato notare qualche differenza tra la norma di riferimento relativa all'E.S.A.C. e quella relativa all'A.R.S.S.A.

Per quanto riguarda l'E.S.A.C. a norma dell'art. 25 della L.R. 14 dicembre 1978, n. 28 il Direttore Generale è nominato con decreto del Presidente della Giunta Regionale previa deliberazione adottata, a maggioranza dei due terzi dei componenti assegnati, dal Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Il Direttore Generale dura in carica cinque anni, può essere nominato con contratto a termine nei limiti di tale durata e può essere scelto anche al di fuori del personale dell'Ente.

In relazione al rinvio contenuto nel terzo comma del citato art. 25, L.R. n. 28/1978 il trattamento economico del Direttore Generale veniva fissato dall'art. 3 della legge 22 aprile 1985, n. 21 con riferimento al trattamento previsto per il secondo livello dirigenziale con attribuzione di

funzioni di coordinamento cui si aggiunse “una maggiorazione del 25% degli assegni di carattere stipendiale aventi natura pensionabile” secondo quanto disposto dall’art. 1 della L.R. 2 maggio 1991, n. 7.

L’art. 11 della legge regionale 14 dicembre 1993, n. 15 istitutiva dell’A.R.S.S.A. ha parzialmente innovato tale disciplina prevedendo che la nomina del Direttore Generale venga disposta dal Consiglio di amministrazione attraverso la stipula di un contratto a termine rinnovabile. La scelta può avvenire anche al di fuori del personale dell’Agenzia o della Regione.

Il terzo comma del citato art. 11 dispone che il trattamento economico e lo stato giuridico del Direttore Generale, a cui viene assegnata anche l’attività di coordinamento, è regolato dai contratti collettivi di lavoro dei dirigenti regionali del livello più elevato della Regione Calabria che al momento dell’entrata in vigore della citata legge istitutiva dell’Agenzia era disciplinato dalla legge regionale 5 maggio 1990, n. 3 emanata in attuazione dell’accordo nazionale per il triennio 1988-90.

Al fine di assicurare il corretto svolgimento dell’attività amministrativa e per offrire immediata funzionalità all’A.R.S.S.A. il Consiglio di amministrazione, con delibera n. 7/C/94 in data 9 dicembre 1994, provvede a nominare il Direttore Generale facendo cadere la scelta su un esterno ritenendo di dover privilegiare professionalità acquisite attraverso “esperienze di studio, di ricerca e di valutazione della realtà socio-economica nel settore produttivo primario calabrese con i criteri di indagine e le analisi scientifiche più recenti in materia, in modo da assicurare il più elevato livello di capacità progettuale, propositiva e organizzativa ai fini istitutivi”.

5.- GESTIONE COMMISSARIALE

Dal 1986 fino al 18 novembre 1994, data dell'insediamento del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia regionale che, a norma della citata L.R. n. 15/1993, è subentrata all'E.S.A.C., la gestione dell'Ente è stata affidata ad un commissario straordinario.

La Corte dei conti con la citata determinazione n. 46/91 del 24 settembre 1991, nel rilevare che la gestione commissariale si caratterizza per la temporaneità e l'eccezionalità, dovendo pervenire, in congruo termine, alla ricostituzione dei normali organi di amministrazione, ha dichiarato non conforme a legge il ricorso al regime di prorogatio del Commissario dell'ESAC, anticipando in tal modo il più rigoroso orientamento espresso dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 208 del 16 aprile/4 maggio 1992), secondo cui nel vigente ordinamento non v'è spazio per ammettere la proroga degli organi, ordinari e straordinari degli enti pubblici, avendo l'Autorità, cui spetta il potere di nomina, l'obbligo giuridico di procedere tempestivamente alla ricostituzione degli organi dell'Ente, evitando ogni soluzione di continuità. D'altro canto merita di essere sottolineata l'importanza che assumono per la corretta gestione amministrativo-contabile dell'Ente i principi di organizzazione, miranti ad assicurare il rispetto della legalità, dell'imparzialità e del buon andamento secondo cui l'attività di amministrazione attiva deve essere sottoposta all'esame concomitante degli organi di controllo interno (Collegio dei Revisori dei Conti) ed esterno (Corte dei conti). Infatti, con la gestione commissariale, il Collegio dei Revisori provvede, con la partecipazione del Magistrato della Corte dei conti nominato ex art. 12 della L. 21 marzo 1958, n. 259, ad un esame delle numerose deliberazioni solo dopo che le stesse sono state emanate dal Commissario straordinario, procedendo, così, ad un controllo successivo ed esclusivamente cartolare della sua

azione, controllo per sua natura meno incisivo ed efficace di quello previsto dal vigente ordinamento.

Va, altresì, segnalata la peculiare situazione che può prodursi nella vita dell'Ente allorchè il dissenso del Collegio dei Revisori su determinati fatti gestionali investa situazioni ormai definite ovvero interessanti posizioni soggettive del personale dell'Ente stesso. In siffatta evenienza gli interventi ripristinatori del Commissario non possono che generare - ed in effetti hanno generato - un contenzioso giurisdizionale o sindacale, nocivo per l'ordinato e più economico funzionamento dell'Ente stesso.

Di analoga compromissione soffre l'intervento del Magistrato della Corte dei conti condizionato dagli stessi limiti cui soggiace l'organo di revisione con susseguente alterazione delle funzioni di controllo previste dalla citata legge 259/1958.

Le indagini eseguite ai fini del presente referto hanno permesso di rilevare che la gestione commissariale dell'ESAC non ha provveduto al compimento di importanti atti gestori producendo notevoli discrasie funzionali che possono essere così schematizzate:

- 1) intempestiva deliberazione e approvazione del bilancio preventivo riguardante gli esercizi finanziari dal 1987 al 1991 e successivi;
- 2) tardiva deliberazione e approvazione dei conti consuntivi dei suddetti esercizi;
- 3) omissione della redazione e approvazione dello stato patrimoniale;
- 4) mancata applicazione delle disposizioni che sanciscono l'elaborazione del programma quinquennale di attività e di quello operativo annuale;
- 5) inosservanza del termine triennale della gestione diretta di impianti e servizi a carattere associativo;

- 6) omessa predisposizione del piano per la sistemazione sul mercato delle imprese ESAC e mancata presentazione delle prescritte relazioni trimestrali sull'andamento della gestione;
- 7) omessa ristrutturazione organizzativa dell'Ente in relazione al suo mutamento istituzionale;
- 8) mancata elaborazione dei carichi di lavoro con il relativo monitoraggio;
- 9) assegnazione del personale dell'Ente presso le imprese in violazione della separazione della gestione operativa e contabile prescritta dalla legge regionale;
- 10) omessa emanazione di misure correttive atte a contenere i costi di gestione e per garantire, specie nelle imprese, l'osservanza dei principi di buona gestione finanziaria (economicità, efficienza, efficacia);
- 11) esistenza costante di instabilità organizzativa e gestionale con connesse conflittualità interne e tensioni sindacali, nocive per il buon andamento dell'amministrazione;
- 12) spreco di ingenti risorse finanziarie pregiudizievoli alle finanze dell'Ente;
- 13) sostanziale inadempimento dei principali fini istituzionali protesi allo sviluppo e alla ristrutturazione dell'attività agricola regionale per renderla compatibile con quella delle altre regioni italiane.

Alle suddette gravi irregolarità ha contribuito considerevolmente l'inadeguatezza dell'apparato amministrativo come meglio si dirà nel successivo paragrafo 9).

Sui predetti inadempimenti ed omissioni si richiama l'attenzione della Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria.

6 - ESAC - IMPRESA

A) Profili istituzionali

Soppressa l'opera Sila, ente di sviluppo in Calabria, le funzioni imprenditoriali svolte dalla stessa, in conseguenza di leggi statali e regionali, avrebbero dovuto essere assunte a mente dell'art. 6, comma 1 della L. R. 14 dicembre 1978, n. 28, dalla Regione, con l'onere per la stessa di provvedere con proprie leggi a dare alle stesse un assetto definitivo entro il 14 dicembre 1979 e cioè entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa. Il secondo comma del citato articolo 6 ha previsto che "sino all'entrata in vigore di tali leggi regionali, l'ESAC provvederà a svolgere i compiti connessi con le funzioni in questione mediante gestioni speciali, secondo i programmi e le priorità determinati dalla Regione".

Occorre giungere al 1986 per trovare un primo intervento della Regione in tale settore. Infatti, con L.R. 19 giugno 1986, n. 24 (legge finanziaria per la Regione Calabria) fu statuito all'art. 24, comma 4, che " a partire dall'entrata in vigore della presente legge, si fa obbligo all'ESAC a tenere distinta, contabilmente ed operativamente, la gestione delle proprie attività d'istituto da quelle di cui all'art. 6 della L.R. 14 dicembre 1978, n. 28, iscrivendo nel bilancio dell'Ente medesimo esclusivamente l'eventuale utile o perdita d'esercizio". Inoltre, la gestione delle succitate attività in attesa di una diversa sistemazione giuridica ed economica doveva essere affidata al Comitato Esecutivo dell'ESAC che doveva avvalersi operativamente di tre esperti - dotati di particolare competenza ed esperienza negli specifici settori - nominati dal Consiglio di Amministrazione dell'ente medesimo. Il Comitato esecutivo dell'ESAC, avvalendosi degli esperti di cui sopra, era tenuto a 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 suddetto articolo 6, provvedendo a presentare trimestralmente alla giunta regionale e per suo tramite al Consiglio regionale una relazione sull'andamento della gestione e successivamente sull'attuazione del piano di definitiva sistemazione. Venne, altresì, statuito con la stessa disposizione che, in attesa della nomina del Consiglio d'Amministrazione, le suddette funzioni e attività dovevano essere svolte dal Commissario straordinario e siccome nemmeno il predetto Comitato Esecutivo venne mai istituito, il Commissario straordinario si trovò a svolgere non solo le funzioni deliberative e di indirizzo ma anche mansioni di tipo amministrativo ed esecutivo con conseguente mancata realizzazione di tutte le citate prescrizioni normative.

A seguito della indagine esperita ai fini del presente referto è emerso, infatti, che la distinzione tra contabilità dell'ESAC - Ente e quella dell'ESAC-Impresa è stata a posteriori ricostruita soltanto a partire dal 1992 sulla base di scritture contabili incomplete, imprecise e pertanto non affidabili.

Nè il piano per la definitiva collocazione sul mercato delle imprese risulta a tutt'oggi elaborato, tant'è che con la L.R. 11 luglio 1994 n. 18 concernente la collocazione sul mercato e dismissione delle attività dell'ex ESAC-Impresa si è provveduto alla nomina di un Commissario, per la durata di 2 anni con proroga di un anno, con il compito di procedere alla dismissione delle imprese in questione ponendo in essere tutte le attività previste dall'art. 2 della L.R. stessa.⁴

⁴ L'art. 2 della L.R. 11 luglio 1994, n. 18 statuisce che al Commissario sono affidati i seguenti compiti:

- a) Individuare e inventariare la struttura in gestione a qualsiasi titolo tenuta dall'ex ESAC-Impresa;
- b) determinare i valori degli immobili e le modalità di cessione;
- c) contrattare e definire possibili accordi di programma con Organismi cooperativi ed associativi, con imprese pubbliche e private, destinatari e assuntori delle attività e degli impianti;
- d) alienare e/o dismettere in via prioritaria gli impianti non recuperabili ai fini di una collocazione di mercato;
- e) trasferire gli acquedotti rurali, gli impianti di irrigazione a carattere collettivo, le infrastrutture civili, le attività di forestazione agli Enti territoriali, all'Azienda Forestale della Regione Calabria (AFOR) e ai consorzi di bonifica competenti per territorio;
- f) alienare le attività turistico - alberghiere;

Inoltre, la nomina dei tre esperti che avrebbero dovuto assistere il Comitato Esecutivo dell'ESAC nell'attività di gestione, nonché nella predisposizione del piano di dismissione non è mai avvenuta.

Nel 1992 il Commissario ebbe ad incaricare tre dipendenti dell'ESAC di procedere al riordino delle scritture contabili per la presentazione dei consuntivi delle singole imprese.

Con L.R. 31 luglio 1987, n. 23 (Legge finanziaria) venne previsto all'art. 26, comma 5, di affidare a società di capitale di interesse agricolo, della quale l'ESAC avrebbe dovuto assumere quota di partecipazione, ai sensi dell'art. 3, lettera D), della legge 30 aprile 1976, n. 386, la gestione delle attività in questione. Fu altresì stabilito dal successivo comma 6 di depurare le risultanze contabili finanziarie dell'esercizio 1986 nonché le scritture contabili finanziarie del 1° trimestre 1987 dai dati relativi ai fatti di gestione inerenti alle attività industriali e commerciali compiute dalle imprese da elaborare secondo la normativa vigente in materia di contabilità d'impresa. Anche tale ulteriore adempimento finalizzato alla prevista dismissione della impresa non ha avuto seguito.

B) Profili organizzativi e strutturali

Le gestioni dell'E.S.A.C. - Impresa operanti sotto la responsabilità dell'Ente sono 28, suddivise in 7 comparti, che possono essere così schematizzati:

n. 4 cantine

n. 10 centri vendite

g) cedere gli impianti a fune alle ferrovie calabresi in via prioritaria o ad altri enti o società interessate all'acquisto;

h) individuare, classificare, valutare e trasferire il patrimonio silvo-pastorale al Demanio regionale;

i) cedere le licenze e alienare le attrezzature dei centri vendita e gli eventuali immobili.

I compiti anzidetti sono svolti dal Commissario di concerto con il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia Regionale per lo Sviluppo ed i Servizi in Agricoltura (ARSSA) e con la Regione Calabria, Assessorato all'Agricoltura, che ne verificano le congruità con le politiche di mercato.

- n. 2 conservifici
- n. 2 centrali del latte
- n. 3 impianti industriali
- n. 2 impianti zootecnici
- n. 6 impianti turistici e ricettivi

Prima della nomina del Commissario liquidatore dipendevano dall'E.S.A.C. - Impresa complessivamente 486 unità, suddivise in 83 impiegati e 403 operai. Al vertice dell'organizzazione ha agito nel periodo in esame il Commissario straordinario dell'Ente coadiuvato dal Direttore Generale e dalla struttura sottostante. A ciascuna gestione è preposto un Direttore coadiuvato da personale amministrativo e tecnico. Le indagini esperite ai fini del presente referto hanno evidenziato che molte imprese hanno cessato ogni attività produttiva e di commercializzazione; che altre hanno provveduto all'assunzione di personale stagionale; che presso la maggioranza dei 28 centri operativi opera il personale dell'Ente; che le scritture contabili risultano meccanizzate e sono centralizzate presso l'Ente e non presso i Centri operativi come prescritto dalle norme civili; che il personale assegnato alle varie gestioni anche nei periodi di inattività continuava a percepire i compensi per lavoro straordinario; che le scritture di magazzino non si fondavano sulla netta separazione tra il materiale in entrata e quello in uscita, nonchè sui valori in giacenza; che gli stessi magazzini di deposito non offrivano le necessarie garanzie di sicurezza; che non è stato rinvenuto l'inventario dei materiali e beni immobili o mobili posseduti da ciascuna gestione. Trattasi di omissioni e discrasie funzionali e operative di notevole entità le quali rendono non solo inaffidabili le scritturazioni esaminate ma evidenziano, altresì, la commistione operativa dell'ESAC-Ente e dell'ESAC-Impresa, caratterizzata soprattutto presso i vari centri industriali e commerciali da personale dipendente dall'ESAC-Ente, nonchè dalla centralizzazione

presso quest'ultimo di tutte le scritturazioni contabili e la predisposizione dei relativi bilanci.

Su alcuni fatti di gestione è intervenuta la Magistratura penale nonchè la Procura regionale della Corte dei Conti provvedendo a perseguire i soggetti ritenuti responsabili di fattispecie illegali.

7 - RIFORMA ISTITUZIONALE

L'art. 23 della legge regionale 14 dicembre 1978, n. 28 istitutiva dell'E.S.A.C. prescriveva che la struttura organizzativa e funzionale dell'Ente doveva essere proposta alla Regione dal Consiglio di Amministrazione tenendo conto di un'organica distribuzione di compiti tra unità centrali e periferiche e doveva essere approvata con legge della Regione.

A norma dello stesso articolo la struttura centrale con sede in Cosenza, avrebbe dovuto assumere compiti di studio, coordinamento e direzione. Erano poi previste strutture periferiche a carattere interdisciplinare, ubicate in aree di programmazione agricola e dislocate in tutti i comprensori con il compito di sviluppare i rapporti con gli enti locali e con gli operatori singoli e associati al fine di promuovere lo sviluppo che, assecondando e sollecitando le tendenze evolutive ambientali, potessero valorizzare le risorse locali in attuazione delle linee di programmazione zonale.

L'art. 25 della citata L.R. dispone che all'Ente è preposto un direttore generale, nominato con decreto del Presidente della Regione previa deliberazione adottata, a maggioranza di due terzi dei componenti assegnati, dal Consiglio di Amministrazione. Esso dura in carica cinque anni e può essere scelto anche al di fuori del personale dell'Ente.

L'art. 26 della surriferita L.R., consentiva sino all'adozione dei nuovi provvedimenti normativi, concernenti il regolamento e la pianta organica nonché il trattamento economico del personale la validità della precedente struttura organizzativa e funzionale dell'Ente, nonché delle norme sul rapporto d'impiego dei dipendenti dell'opera Sila, sancendosi, nel contempo, il divieto di ogni assunzione, a qualsiasi titolo: divieto ribadito e puntualizzato con l'art. 24 della L.R. 19 giugno 1986, n. 24,

secondo cui a partire dal 1986 è fatto divieto all'Ente di procedere ad assunzioni di personale, mentre le eventuali assunzioni operate dall'ESAC - Impresa, per esigenze stagionali e straordinarie, non possono superare i livelli raggiunti nel 1985.

La stessa disposizione, faceva obbligo di tenere distinte, contabilmente e operativamente la gestione delle proprie attività di istituto da quelle di cui all'art. 6 della legge regionale 14 dicembre 1978, n. 28 (Esac - Impresa), iscrivendo nel bilancio dell'Ente esclusivamente l'eventuale utile o perdita d'esercizio.

Gli accertamenti istruttori hanno evidenziato le seguenti violazioni ai succitati obblighi normativi:

- 1) mancata ristrutturazione organizzativa del sistema Esac - Impresa;
- 2) omessa riorganizzazione dell'ESAC - Ente il quale ha continuato ad essere articolato in 15 settori, 58 servizi e 154 uffici per un totale di 227 centri operativi;
- 3) mancata rideterminazione delle dotazioni organiche soprattutto a livello dirigenziale con notevole aggravio degli oneri finanziari per il costo del personale.

In proposito va ricordato che a cura della direzione generale dell'ente era stata formulata una ipotesi di riorganizzazione amministrativa al fine di una migliore rispondenza ai compiti istituzionali ed alla riduzione delle relative spese di personale; ipotesi rimasta sempre a livello di studio non essendo stata deliberata dagli organi dell'ente (Commissario prima e Consiglio di amministrazione dopo) ai fini dell'ulteriore iter legislativo.

L'organizzazione e la gestione dell'Ente hanno quindi subito gli effetti negativi del precario assetto istituzionale derivante, da un lato, dalla situazione di commissariamento censurata dalla Sezione con le

determinazioni innanzi citate e dall'altro dalla mancata realizzazione del disegno riformatore più volte preannunciato.

Nell'adunanza del 7 dicembre 1993, la Sezione, nell'occuparsi di alcune questioni relative alla gestione dell'ESAC, prendeva atto dell'adozione, da parte del Consiglio Regionale della Calabria, delle deliberazioni n. 292 e 293, entrambe in data 9 novembre 1993, relative a due progetti di legge regionale aventi ad oggetto, rispettivamente, l'istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e per i servizi in agricoltura (A.R.S.S.A.) nonché l'istituzione del Comitato per la collocazione sul mercato e la dismissione delle attività dell'ex ESAC-Impresa.

Le due deliberazioni erano tese alla realizzazione di un progetto unitario che, da un lato, doveva consentire il superamento delle vecchie strutture organizzatorie e delle modalità gestionali dell'Ente e, dall'altro, doveva adattare ad una realtà residuale quale era pensabile realizzare attraverso la dismissione delle attività dell'ex Esac-Impresa.

Il tessuto normativo era aderente a tale disegno cosicché nei citati progetti di legge si prevedeva l'estinzione dell'ESAC quale naturale effetto della istituenda Agenzia regionale anche se si disponeva che l'ESAC stesso, al fine di evitare soluzioni di continuità nella gestione, avrebbe continuato a svolgere le attività in essere fino all'operatività non solo dell'Agenzia ma anche del Comitato per la dismissione delle attività della ex ESAC-Impresa.

Naturale conseguenza del suddetto intento doveva essere la contemporanea approvazione ed entrata in vigore delle due normative. Senonché mentre la legge 14 dicembre 1993, n. 15 istitutiva dell'Agenzia entrava in vigore il 18 dicembre 1993 - giorno successivo alla sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria - l'altra normativa non seguiva analogo iter e solo il 14 luglio 1994 veniva

pubblicata sul citato Bollettino ed entrava in vigore il giorno successivo la legge 11 luglio 1994 n. 18 avente ad oggetto la collocazione sul mercato e la dismissione delle attività dell'ex Esac-Impresa. Di conseguenza l'Esac, che dall'art. 18 della legge n. 15 del 1993 veniva espressamente soppresso a decorrere dal 18 dicembre 1993, data di entrata in vigore della legge stessa, continuava a rimanere in vita ed a svolgere le proprie attività in forza del successivo art. 20 che ciò prescriveva, come si è detto, per evitare soluzioni di continuità, fino a quando l'Agenzia ed il Comitato non fossero stati operanti. Di fatto tale evenienza si è perfezionata per tappe successive: entrata in vigore della citata legge n. 18 del 1994 che, peraltro, al posto del Comitato ha previsto la nomina di un Commissario liquidatore; nomina del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia realizzata attraverso il decreto del Presidente della Regione n. 1382 in data 15 ottobre 1994 seguito da altro decreto n. 1554 del 9 novembre 1994 di accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio di Amministrazione originariamente designato e nomina del nuovo Presidente; nomina del Commissario liquidatore avvenuta con deliberazione del Consiglio di Amministrazione adottata nella seduta del 9 dicembre 1994. Soltanto a decorrere da quest'ultima data il nuovo Ente denominato "Agenzia Regionale per lo sviluppo e per i servizi in agricoltura" (A.R.S.S.A.) diveniva "operante".

Medio tempore, e cioè per il periodo di un anno circa a decorrere dal 18 dicembre 1993, ha operato un Ente formalmente soppresso che per l'assetto istituzionale e le modalità gestionali era profondamente lontano dalle esigenze che avevano reso necessaria la creazione dell'Agenzia concepita come "soggetto tecnico" istituzionalmente preposto alla guida del processo di sviluppo dell'agricoltura regionale quale settore primario dell'economia della Calabria in un panorama agricolo regionale, nazionale

e comunitario profondamente modificato rispetto a quello esistente al momento della istituzione dell'ESAC.

L'anomala situazione innanzi descritta non poteva mancare di produrre negative conseguenze sulla operatività degli organi dell'Ente, così, ad esempio, una situazione di incertezza veniva a crearsi circa la posizione del Direttore Generale per il periodo successivo alla soppressione dell'ESAC e ciò anche con riferimento agli aspetti economici connessi alla direzione dell'Ente.

Infatti l'art. 11 della legge n. 15/1993 di istituzione dell'ARSSA e di soppressione dell'ESAC dispone che il trattamento economico e lo stato giuridico del Direttore Generale è regolato dai contratti collettivi di lavoro dei dirigenti regionali del livello più elevato. Si ponevano quindi dubbi che al Direttore Generale potesse continuare ad essere corrisposto l'aumento del 25% degli assegni di carattere stipendiale aventi natura pensionabile introdotto dall'art. 1 della legge regionale 2 maggio 1991 n. 47.

Anche a voler seguire l'interpretazione data all'art. 20 della legge n. 15/1993 dall'Assessorato all'Agricoltura della Regione Calabria con nota n. 1302 in data 18 gennaio 1994 secondo cui la formula usata dal legislatore al fine di evitare soluzioni di continuità nella gestione dell'Ente presuppone, per la cessazione dell'ESAC, non solo la promulgazione della legge sull'ARSSA ma l'operatività dell'Agenzia, sembra censurabile far gravare sull'Ente un maggior onere che si poteva evitare sol che si fosse provveduto a nominare gli organi del nuovo Ente nei termini di legge.

Analoghe censure possono ripetersi con riguardo al periodo successivo all'1 marzo 1994 data del collocamento a riposo del Direttore Generale cosa che rendeva necessaria la sua sostituzione.

A ciò si provvedeva in data 7 marzo 1994 con decreto del Presidente della Regione Calabria in applicazione di una normativa (quella relativa all'ESAC) ispirata a principi diversi rispetto a quella che oramai regolava la nuova Agenzia secondo cui competente ad effettuare la nomina doveva essere il Consiglio di Amministrazione che però, come si è detto, non era stato a sua volta ancora nominato.

Non valevano a smuovere l'inerzia degli organi regionali nemmeno gli interventi del Commissario straordinario dell'Ente che nel frattempo era stato riconfermato nella carica per ulteriori sei mesi con decreto del Presidente della Regione in data 13 gennaio 1994, n. 17. Il citato Commissario, che in precedenza aveva segnalato agli organi regionali la gravità delle implicazioni derivanti dal ritardo nella nomina degli organi dell'Agenzia, con lettera del 21 febbraio 1994 n. 3/ 94 RIS-CS rassegnava le dimissioni dall'incarico ritenendo non si potesse procedere alla nomina del Direttore Generale con conseguente "illegittimità degli atti assumibili sia nei confronti del CORECO che delle altre istituzioni".

Nel corso della riunione del 23 marzo 1994 il Collegio dei revisori presente il Magistrato delegato al controllo prese in esame la situazione creatasi con i citati provvedimenti di nomina rilevando come, anche nella fattispecie in esame, gli organi della Regione non avevano provveduto a mettere in atto adempimenti previsti da specifiche leggi regionali e precisamente dall'art. 4 della predetta legge n. 15/1993 che prescriveva per la nomina degli organi dell'ARSSA il termine di 15 giorni dalla pubblicazione della legge stessa.

Veniva quindi segnalata la illegittimità dell'ulteriore proroga degli organi dell'ESAC che era autorizzato a svolgere le attività istituzionali soltanto per il periodo strettamente necessario alla nomina degli organi dell'ARSSA e cioè fino al 2 gennaio 1994 data di scadenza del citato termine che non veniva rispettato posto che, come già rilevato, la nomina

del Presidente e del Consiglio di Amministrazione si perfezionava il 9 novembre 1994 con ben undici mesi di ritardo e solo attraverso l'intervento in via sostitutiva del Presidente della Giunta Regionale che, a norma del secondo comma dell'art. 20 della L.R. n. 15/1993, emanava i decreti di nomina in quanto il Consiglio Regionale non provvedeva alla elezione degli organi sopra citati.

Si perpetuava quindi la situazione di illegittima prorogatio che la Sezione aveva già in precedenza censurato e che non poteva mancare di riflettersi sulla legittimità della gestione cosicchè, per fare un solo esempio, un provvedimento fondamentale e da tempo atteso quale l'approvazione della pianta organica adottata con deliberazione n. 888 del 30 dicembre 1993 venne annullata dal CORECO stante la intervenuta emanazione della legge che istituiva l'ARSSA.

L'art. 1 della succitata legge n. 15 del 1993 qualifica l'Agenzia quale strumento operativo della Regione dotata di personalità giuridica di diritto pubblico per l'ammodernamento ed il potenziamento del sistema produttivo dell'agricoltura avente autonomia amministrativa, contabile, finanziaria e patrimoniale.

Viene mantenuta la precedente struttura con sede centrale in Cosenza ed uffici su tutto il territorio calabrese e con l'art. 15 vengono individuati i criteri cui deve essere ispirato l'assetto organizzativo e funzionale dell'Agenzia costituita dalla Direzione generale e dalle sue articolazioni sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 29 del 1993 in rapporto ai carichi di lavoro ed ai compiti affidati all'Agenzia stessa.

La norma da ultimo citata, pur non prevedendo l'approvazione con legge regionale della struttura dell'Ente su proposta del Consiglio di Amministrazione come disposto per l'ESAC con il citato art. 73 della legge n. 28/1978, implica la necessità della formulazione di piani e

programmi che costituiscono il necessario presupposto per attribuire alle strutture centrali e periferiche le ottimali dimensioni e per prevedere una organica e funzionale distribuzione dei compiti propri di ciascuna struttura.

Al riguardo deve osservarsi che, come avvenuto in passato per l'ESAC, anche il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia, pur essendo trascorsi circa due anni dall'emanazione della citata legge istitutiva, non ha provveduto a tradurre in una puntuale disciplina normativa gli assetti organizzativi dell'Agenzia che sono rimasti allo stato di semplice proposta di ristrutturazione presentata dal Presidente al Consiglio di Amministrazione nella seduta del 22 dicembre 1994.

Secondo il modello proposto l'Agenzia dovrebbe essere costituita da una struttura centrale avente sede in Cosenza organizzata, invece che sugli attuali quindici, su quattro settori due dei quali di area amministrativo-contabile e due di area tecnica con compiti di programmazione di indirizzo e di controllo.

L'organizzazione a livello territoriale prevede cinque strutture provinciali con il compito di organizzare in sede locale gli interventi programmati in sede centrale.

Alla data del presente referto niente di quanto proposto è stato realizzato cosicchè tale carenza, unitamente alla mancata approvazione della pianta organica sulla base dei carichi di lavoro, fa sì che anche il nuovo Ente si trovi ad essere caratterizzato da un assetto organizzativo di fatto quale risulta dalle stratificazioni verificatesi nel tempo con inevitabili strozzature organizzative e burocratiche che hanno costituito ostacoli insormontabili anche per una gestione ridottasi all'ordinaria amministrazione.

Va evidenziato a questo punto che il ritardo nella ristrutturazione dell'Ente è in parte dipeso dalla cessazione dalla carica del Presidente e

del Consiglio di Amministrazione collegata alla fine della legislatura della Regione Calabria.

La citata legge di riforma infatti, dopo aver elencato all'art. 3 gli organi dell'Agenzia, dispone al successivo art. 4 che il Presidente ed il Consiglio di Amministrazione nominati con decreto del Presidente della Regione su deliberazione del Consiglio regionale restano in carica per la durata della legislatura e coloro che sono nominati a tali incarichi possono essere riconfermati per una sola volta.

Tale disposizione è conforme alla disciplina generale dettata dall'art. 8 della legge regionale n. 13 del 5 agosto 1992 secondo cui tutte le nomine e le designazioni di competenza della Regione cessano con la scadenza della legislatura nel corso della quale si è proceduto alla nomina o alla designazione.

Per quanto attiene al profilo più strettamente procedimentale il secondo comma dell'art. 4 della legge di riforma prevede che, in sede di prima applicazione, la nomina del Presidente e dei componenti del Consiglio di Amministrazione debba avvenire entro quindici giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione della legge stessa.

Poichè la legge venne pubblicata il 17 dicembre 1993 la nomina doveva essere effettuata entro il 2 gennaio 1994 ma, come si è detto, è di fatto intervenuta solo l'11 novembre 1994.

Dopo soli alcuni mesi di attività dei citati organi si tenevano le elezioni regionali e con la fine della legislatura si poneva il consequenziale problema della scadenza degli organi regionali e quindi anche di quelli dell'ARSSA.

A norma dell'art. 3 della citata legge regionale n.13 del 1992 gli organi la cui durata in carica è indicata con generico riferimento alla durata del Consiglio Regionale o della legislatura scadono il novantesimo giorno successivo alla data di insediamento del Consiglio Regionale.

Nella specie tale “scadenza” per il Presidente, per il Consiglio di Amministrazione e per il Collegio dei Revisori dell'ARSSA si verificava il 2 settembre 1995 (90° giorno dall'insediamento del Consiglio Regionale avvenuto il 5 giugno 1995) e cioè dopo appena otto mesi dalla loro nomina.

Di conseguenza l'attività istituzionale dell'Agenzia, che aveva avuto un principio di impulso dopo il necessario periodo occorso per lo studio e l'impostazione delle linee di intervento, subiva un evidente rallentamento dovuto alle contraddittorie notizie che circolavano circa gli orientamenti del nuovo Consiglio Regionale nel cui ambito non vi erano uniformità di vedute circa le possibili scelte da adottare: riconferma degli organi di Amministrazione dell'ARSSA, come pure era consentito dalla legge n. 15/1993; rinnovo totale o parziale degli stessi.

A tali incertezze di orientamento si sommavano quelle derivanti dalla individuazione dei limiti temporali entro i quali si doveva provvedere con riferimento ai provvedimenti normativi urgenti che nel frattempo erano stati emanati dal Governo in applicazione dei principi desumibili dalla sentenza della Corte Costituzionale del 4 maggio 1992, n. 208 in materia di “prorogatio” degli organi amministrativi.

La Regione Calabria infatti aveva impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale quasi tutti i citati decreti di urgenza per asserita lesione di competenze regionali nel presupposto che la normativa statale incideva su aspetti già disciplinati dalla Regione stessa con la citata legge n. 13 del 1992.

A seguito dell'ultimo di tali ricorsi che aveva ad oggetto la legge 11 luglio 1994, n. 444 di conversione dell'ultimo dei decreti di urgenza emanati dal governo, la Corte Costituzionale con sentenza n. 464 del 15-30 dicembre 1994 dichiarava la questione non fondata in riferimento a tutti i parametri invocati e sotto tutti i profili dedotti.

Di conseguenza la normativa regionale disciplinante la materia, nei limiti in cui non era rispettosa dei “principi fondamentali desumibili dalle leggi dello Stato” doveva ritenersi abrogata e provvisoriamente sostituita dalla normativa statale fino a che non fosse intervenuta una nuova disciplina di adeguamento.

Per quanto riguarda il rinnovo degli organi dell'ARSSA doveva quindi provvedersi entro il 20 luglio 1995 in base al termine fissato dall'art. 3 della legge n. 444/1994 in 45 giorni dalla scadenza coincidente con l'insediamento del nuovo Consiglio Regionale avvenuto il 5 giugno 1995. In relazione a tale criterio il termine veniva a scadere il 20 luglio 1995 senza che la Regione provvedesse al rinnovo degli organi perpetuando lo stato di incertezza e di paralisi di cui si è fatto cenno anche perchè si era in attesa dell'emanazione della normativa regionale di adeguamento alla legge statale che avrebbe dovuto dirimere i dubbi esistenti.

In data 11 agosto 1995 veniva pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria la L.R. 4 agosto 1995, n. 39 che entrava in vigore il 12 agosto successivo recante la disciplina della proroga degli organi amministrativi e delle nomine di competenza regionale con conseguente espressa abrogazione della legge regionale 5 agosto 1992 n. 13 che in precedenza aveva disciplinato la materia.

Di conseguenza in data 25 settembre 1995 con decreti del Presidente del Consiglio regionale nn. 705, 706 e 707 venivano nominati i quattro componenti del Consiglio di amministrazione, il Presidente del Consiglio medesimo ed i tre componenti effettivi più due supplenti del Collegio dei revisori dei Conti con un ulteriore ritardo di per sè non significativo ma che, aggiunto a quelli in precedenza verificatisi, costituiva una ulteriore remora alla ripresa della normale attività di direzione e di gestione dell'Ente.

Sotto quest'ultimo aspetto si è potuto rilevare che il nuovo Consiglio di amministrazione, rinnovato per i quattro quinti dei suoi componenti, ha dovuto appropriarsi di tutte le complesse problematiche gestionali cosicchè si sono ulteriormente allungati i tempi per porre concreto rimedio a numerose situazioni gestorie molte delle quali di cospicuo rilievo finanziario.

8.- CONTROLLO INTERNO

Si espongono qui di seguito le questioni concernenti la struttura nonché la composizione, costituzione e funzionamento di tale organo in relazione alla prescrizione normativa contenuta nel settimo comma dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 in ordine alle valutazioni commesse alla Corte dei conti in tema di funzionamento dei controlli interni.

L'art. 18 della legge regionale 14 dicembre 1978, n. 28 concernente, come detto innanzi, l'adeguamento della normativa dell'Opera Sila ai principi fissati dalla legge 30 aprile 1976, n. 386 prevede tra gli organi del nuovo Ente di sviluppo un collegio dei revisori di cinque componenti di cui tre effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio Regionale e due designati rispettivamente dal Ministero del tesoro e dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Il Collegio dura in carica cinque anni, può assistere alle sedute degli organi collegiali dell'ente, esamina il bilancio, controlla la gestione finanziaria dell'Ente, formula osservazioni e raccomandazioni che trasmette al presidente dell'Ente ed al presidente della Regione, redige una relazione annuale che è allegata al conto consuntivo.

Il Collegio, nella composizione succitata, ha operato fino al 7 ottobre 1994 data dopo la quale è stato sostituito dal Collegio dei revisori dell'ARSSA.

Nel periodo considerato il Collegio si è riunito 78 volte formulando numerosissimi rilievi di notevole consistenza in ordine alla regolarità della gestione dell'Ente, senza che da parte dei responsabili organi regionali di vigilanza e di controllo fossero adottati adeguati interventi correttivi atti ad assicurare la rispondenza dell'azione dell'Ente ai principi di sana gestione finanziaria (economicità, efficienza, efficacia).

Peraltro, le difficoltà nelle quali il Collegio era costretto ad operare stante la condizione di commissariamento dell'ente si sono andate sempre più aggravando nel tempo posto che la situazione di dissesto nella quale l'ente si dibatteva diveniva con il trascorrere degli anni sempre più evidente stanti i segnalati ritardi del Consiglio regionale nel procedere alla ricostituzione degli organi amministrativi dell'ente.

D'altra parte lo stesso Collegio dei revisori si trovava ad operare in una situazione di proroga di fatto risalente al marzo 1985 epoca di scadenza del mandato quinquennale.

Tale situazione di disagio diveniva particolarmente evidente nel 1993 poichè, come si è detto innanzi, in data 9 novembre di tale anno il Consiglio Regionale della Calabria approvava le deliberazioni n. 292 e n. 293 relative a due progetti di legge che da tempo erano in gestazione allo scopo di porre rimedio alla situazione di cattivo funzionamento dell'Ente di cui si prevedeva la soppressione previa istituzione di una Agenzia regionale con conseguente collocazione sul mercato delle attività di carattere imprenditoriale.

La normativa in corso di approvazione riguardava infatti anche la modifica della struttura del Collegio dei revisori dei conti ed in particolare non prevedeva più la partecipazione dei rappresentanti ministeriali che per ciò stesso si sentivano delegittimati.

La posizione in seno al Collegio dei due citati funzionari diveniva ancora più insostenibile con la successiva emanazione della L.R. n. 15 in data 14 dicembre 1993 che all'art. 7 affidava il controllo della gestione dell'Agenzia ad un Collegio di cui non facevano più parte i rappresentanti ministeriali e che era composto da tre membri effettivi e due supplenti scelti tra gli iscritti all'albo ufficiale dei revisori dei conti e nominati dal Consiglio regionale.

Senonchè, come già riferito, la citata legge di riforma ha avuto la sua effettiva applicazione solo nel dicembre 1994 ad un anno di distanza dalla sua emanazione e, per questo lasso di tempo, il controllo interno del nuovo organismo è stato espletato dal Collegio dei revisori dell'E.S.A.C.

Le conseguenze di tale situazione non hanno mancato di riflettersi sul funzionamento del Collegio le cui sedute andavano spesso deserte per mancanza del numero legale stante l'incertezza sulla legittimazione dell'organo e dei suoi componenti in conseguenza del mutato quadro normativo di riferimento.

In linea di fatto si è potuto constatare che in questo periodo il Collegio non è stato in grado di assolvere alle proprie delicate funzioni come dimostrato dal fatto che per i motivi sopra esposti spesso le sedute andavano deserte essendo presenti solo il Presidente che aveva convocato il collegio ed il magistrato delegato al controllo.

Si rendeva sempre più impellente quindi il rinnovo del Collegio ed a tal fine venivano sollecitate dal Collegio stesso gli organi regionali competenti.⁵

Nessuna iniziativa veniva adottata dai competenti organi regionali con il conseguente perpetuarsi della rilevata carenza di controlli interni che non mancavano di riflettersi negativamente anche sul controllo esterno intestato alla Corte dei conti anche se il magistrato delegato al controllo d'intesa con il Presidente del Collegio si adoperò, pur in presenza delle citate dimissioni, di far convocare il Collegio al fine di mantenere un contatto con gli organi dell'Ente ed assicurare comunque

⁵ Così, ad esempio, con raccomandata R.R. n. 8976 del 7 giugno 1993 il Presidente del Collegio rappresentava l'urgenza della questione al Presidente della Regione al quale successivamente veniva inviata copia del verbale n. 137 relativo alla riunione del 25 febbraio 1994 nella quale, pur in assenza del numero legale, veniva di nuovo affrontato il problema della carenza di legittimazione dell'organo di controllo interno i cui componenti, visti vani i tentativi e le iniziative esperite, in data 11 maggio 1994 rassegnavano le proprie irrevocabili dimissioni dalla carica. Il magistrato delegato al controllo tenuto conto della gravità della situazione gestionale dell'Ente aggravata dalle citate dimissioni invitava il Commissario straordinario ad inviare copia conforme del verbale della predetta seduta al Presidente della Giunta regionale competente ad effettuare in via sostitutiva le nomine degli organi dell'Ente richiedendo altresì che si acquisisse la prova dell'avvenuta ricezione di tale verbale.

una presenza in relazione ad evenienze di necessità e d'urgenza. Di fatto solo il citato magistrato ed il Presidente del Collegio intervenivano alle riunioni e solo in data 7 ottobre 1994 poté tenersi una regolare seduta che fu l'ultima del Collegio - ESAC.

Deve aggiungersi che l'anomala situazione in cui si era venuto a trovare il Collegio dei revisori, insieme alla mancanza dell'organo deliberativo sostituito dal Commissario straordinario, ebbe l'effetto di modificare l'assetto dei controlli normativamente previsto.

Ai sensi della legge n. 28 del 1978 istitutiva dell'Ente le deliberazioni più importanti adottate dal Consiglio di amministrazione in materia regolamentare, programmatica ed amministrativo-contabile sono assoggettate all'approvazione del Consiglio regionale, le rimanenti deliberazioni sono sottoposte al controllo di legittimità di una apposita Commissione regionale mentre il Collegio dei revisori dei conti effettua il controllo della gestione finanziaria ed "assiste alle sedute degli organi collegiali dell'Ente" (artt. 18 e 20).

Con la legge regionale 5 agosto 1992 n. 12 recante norme sull'ordinamento dei controlli regionali sugli atti degli enti locali e degli enti sub-regionali la predetta Commissione regionale di controllo sugli atti dell'Esac venne soppressa e le relative attribuzioni vennero trasferite al Comitato regionale di controllo (CORECO) (art. 40).

In pratica il controllo del predetto Comitato stante la mancanza del consiglio di amministrazione, si esplicava sulle deliberazioni del Commissario straordinario.

Il CORECO richiese che tali deliberazioni venissero corredate dall'attestazione dell'avvenuto esame da parte del Collegio dei revisori e ciò nel presumibile intento di accertare che l'organo di controllo interno, che non aveva potuto "assistere" alla seduta dell'organo collegiale, avesse comunque esaminato le delibere in questione.

Tale attestazione presupponeva però il regolare funzionamento del Collegio cosa che, per i motivi sopra esposti, non si verificava cosicchè, per evitare la paralisi dell'ente, il Commissario straordinario concordò con il CORECO di far risultare nelle deliberazioni che aveva perlomeno comunicato al Collegio dei revisori il giorno e l'ora di adozione della delibera.

In attuazione di tali intese nell'ultimo scorcio del 1993 il magistrato delegato al controllo ed i componenti del Collegio dei revisori ricevettero una serie di comunicazioni contenenti l'indicazione del giorno e dell'ora in cui il "Commissario straordinario avrebbe tenuto una seduta per l'esame delle proposte di delibere" che volta a volta venivano elencate.

Il richiamo contenuto in dette comunicazioni all'art. 18 della citata legge regionale n. 28 del 1978 ed il termine "convocazione" contenuto nell'oggetto di tali comunicazioni sembravano dirette allo scopo di far assistere alle citate "sedute" il Collegio dei revisori ed il magistrato della Corte dei conti in contrasto con la disciplina normativa del controllo di rispettiva competenza.

Comunque, tutte le deliberazioni adottate dal Commissario straordinario elencate nelle lettere o telegrammi di cui sopra è cenno sono state acquisite dal magistrato delegato ed esaminate.

Di esse si riferirà in seguito con riferimento al loro specifico contenuto.

Come si è detto innanzi il Collegio dei revisori dell'ESAC cessava la propria attività in data 7 ottobre 1994 ed il successivo 18 novembre, dopo quasi un anno dalla emanazione della legge n. 15 del 14 dicembre 1993, si insediava il Collegio dei revisori dell'ARSSA.

La nuova normativa non si discosta sostanzialmente rispetto al precedente assetto in ordine alle attribuzioni del Collegio mentre innova quanto alla sua composizione riducendo il numero dei componenti a tre

membri effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio regionale con esclusione dei rappresentanti ministeriali.

La norma è coerente con il mutato assetto istituzionale delineato dalla citata legge n. 15 del 1993 secondo la quale l'Agenzia si caratterizza quale ente strumentale della Regione Calabria abilitato, a norma dell'art. 118 della Costituzione, a svolgere funzioni amministrative in ambito regionale in materia di agricoltura e foreste.

A norma dell'art. 10 della medesima L.R. 15/93 ai componenti del Collegio dei revisori dei conti è corrisposta una indennità di carica pari a quella dei revisori dei conti della U.S.L. n. 4 della Calabria che ammonta attualmente a mensili *£*. 3.194.400 lorde per il Presidente ed a mensili *£*. 2.795.100 lorde per gli altri componenti.

Il Collegio si è trovato a dover affrontare importanti e complesse questioni cosicchè in relazione alla notevole mole di lavoro da svolgere sarebbe stato più funzionale mantenere invariato il numero dei componenti del Collegio previsto dalla precedente normativa tenuto conto del particolare impegno richiesto dall'attività di riscontro e della conseguente necessità di programmare un calendario delle riunioni adeguato, per numero e cadenza periodica, ai pressanti compiti da assolvere.

A tale proposito il magistrato delegato al controllo non mancò di segnalare, fin dalle prime riunioni del Collegio, la necessità di predisporre un programma di lavoro che consentisse di esaminare, oltre a quelli che sarebbero stati emanati dagli organi dell'Agenzia, gli atti di gestione pregressi e specialmente quelli emanati tra il novembre 1993 - novembre 1994, periodo in cui, come si è detto, il precedente Collegio non aveva potuto svolgere i propri compiti in maniera adeguata.

La necessità del riscontro degli atti relativi al periodo succitato si rendeva tanto più necessario ove si consideri che a norma dell'ultimo

comma dell'art. 18 della legge istitutiva dell'ARSSA, l'Agenzia subentra a tutti gli effetti di legge nei rapporti attivi e passivi dell'ESAC in essere alla data della sua soppressione.

Tale attività di verifica avrebbe consentito di prendere cognizione e di approfondire tutti gli aspetti delle problematiche di carattere amministrativo-contabile conseguenti all'anomalo assetto istituzionale che aveva coinvolto tutti i settori del soppresso E.S.A.C.

Rispetto a tali obiettivi le possibilità di lavoro di un Collegio di tre titolari e due supplenti che, in base ai principi che regolano la sostituzione dei componenti degli organi collegiali, possono subentrare solo in caso di assenza o impedimento di uno dei membri effettivi, risultano limitate rispetto ad un organo strutturato su cinque membri effettivi e due supplenti con conseguente possibilità di distribuire l'attività di riscontro tra un numero maggiore di soggetti.

In relazione alle suesposte esigenze il citato magistrato segnalava l'opportunità di sottoporre la questione al Consiglio di Amministrazione affinché, ove si fossero esplicitati interventi per promuovere iniziative legislative di modifica della citata legge n. 15 del 1993 istitutiva dell'A.R.S.S.A. di cui in seno al Consiglio si era manifestata l'esigenza, si tenesse conto anche dei problemi relativi alla struttura dell'organo di controllo interno.

Tale segnalazione non ottenne gli effetti sperati anche in conseguenza della sostituzione del Consiglio di Amministrazione, nè migliore risultato ottennero le richieste di potenziamento delle strutture di supporto all'attività del Collegio che, privo di qualsiasi attrezzatura, poteva giovare della sola collaborazione a tempo parziale di un impiegato oberato da un forte carico di lavoro nell'ambito del settore ragioneria.

Comunque, pur con le suddette limitazioni, il Collegio cercò di mettere a fuoco le numerose problematiche amministrativo-contabili

utilizzando i membri supplenti per l'esplicazione di attività di carattere istruttorio i cui risultati venivano poi valutati in sede collegiale.

Deve però rilevarsi che l'attività di controllo non poté esplicarsi con metodo e regolarità essendo assorbita l'attività del Collegio dall'esame di specifiche questioni che, per i rilevanti riflessi finanziari e per le implicazioni di carattere generale, rivestivano particolare importanza.

Basti pensare al problema dell'estensione del fondo di accantonamento ad una fascia di dipendenti dell'Ente disposto con legge regionale n. 3 in data 7 febbraio 1994 ed ai conseguenti delicati problemi interpretativi che rendevano necessario sottoporre la questione alla Sezione.⁶

Per numerose questioni si rendevano necessari approfondimenti istruttori che venivano volta a volta delegati ai singoli componenti che poi riferivano al Collegio il quale doveva spesso constatare di non poter formulare definitive conclusioni per l'origine lontana delle vicende, per la condotta non univoca tenuta dai responsabili dei vari settori, determinata anche dalla carenza di precise direttive in conseguenza della mancanza dell'organo deliberante.

Oltre agli aspetti relativi al controllo interno svolto dal Collegio dei Revisori dei Conti occorre far cenno ai controlli esterni svolti sull'attività dell'Ente.

Nel periodo interessato dal presente referto tale controllo è stato esplicito dall'assessore all'Agricoltura della Regione Calabria nonchè da una apposita Commissione di controllo, nominata con decreto del Presidente della regione, prevista dall'art. 20 della L.R. 14 dicembre 1978, n. 28. Tale commissione, presieduta dall'assessore regionale all'Agricoltura, era composta:

⁶ Cfr. determinazione n. 36/95 del 20 giugno 1995.

- di 7 membri eletti dal Consiglio regionale nel suo seno con voto limitato a due terzi;
- del responsabile dell'ufficio legale della Regione;
- del Direttore di Ragioneria della Regione;
- di due Dirigenti di settore del Dipartimento per lo sviluppo economico di cui uno dell'Assessorato Regionale all'Agricoltura con funzioni anche di segretario.

La Commissione, per l'espletamento dei propri compiti, era abilitata ad avvalersi di personale in servizio presso il Dipartimento per lo sviluppo economico.

Tale Commissione svolgeva controllo di legittimità per tutte le delibere del comitato esecutivo, secondo la procedura del silenzio-assenso nonché il controllo di merito sulle deliberazioni concernenti:

- a) atti e contratti di importo superiore a 100 milioni;
- b) approvazione di progetti di importo superiore a 150 milioni;
- c) atti e contratti di acquisto e di alienazione di beni mobili di importo superiore a 50 milioni;
- d) accensione di mutui, per finanziamenti e anticipazioni di cassa, di importo superiore a 250 milioni.

La Commissione era anche abilitata all'esercizio di poteri di controllo sostitutivo mediante la nomina di un commissario ad acta.

I poteri di controllo della Commissione vennero trasferiti al CORECO in seguito alla L.R. 5 agosto 1992, n. 12 il cui articolo 4 prevede l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità delle deliberazioni riguardanti le seguenti materie:

- a) bilanci e relative variazioni, conti consuntivi;
- b) statuti e loro modificazioni;
- c) regolamenti;

- d) dotazione organica, assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale;
- e) atti di alienazione del patrimonio immobiliare;
- f) programmi di gestione di propria competenza;
- g) provvedimenti che disciplinano l'attuazione di contratti o convenzioni;
- h) accensione di mutui;
- i) affidamento di incarichi professionali.

La citata L.R. 12/1992 prescrive altresì che spetta al Consiglio Regionale l'approvazione dei bilanci, delle piante organiche e dei relativi regolamenti organici del personale, dei programmi generali di sviluppo e di riordino, nonché di quelli che prevedono nuovi investimenti e revisioni tariffarie, l'approvazione dei conti consuntivi.

9.- ORGANIZZAZIONE E PERSONALE

Come già evidenziato⁷ la gestione dell'Ente subisce dal 1978, epoca della sua istituzione, gli effetti negativi della precaria situazione istituzionale, del mancato assetto organizzativo e dell'assenza di una pianta organica determinata sulla base di effettivi carichi di lavoro, fattore quest'ultimo che non consentì, a suo tempo, di superare il divieto di assunzione disposto dall'art. 26 della legge istitutiva n. 28 del 1978.

Va aggiunto che il divieto venne successivamente ribadito dal terzo comma dell'art. 24 della legge regionale 19 giugno 1986, n. 24 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale 1986 e pluriennale 1986-1988 della Regione Calabria (legge finanziaria) che dispose il divieto di assunzione dal 1986.

Tale disposizione consentiva, tuttavia, di procedere ad eventuali assunzioni, per esigenze stagionali e straordinarie, di personale da assegnare ai "centri operativi" dell'ESAC - Impresa "dopo aver esperite tutte le possibilità offerte dalla mobilità del personale medesimo con il divieto di superare i livelli raggiunti nell'anno 1985".

Va immediatamente sottolineato che nella gestione delle risorse umane da parte dell'ESAC sono stati costantemente violati i criteri di sana gestione finanziaria (economicità, efficienza, efficacia) in quanto non solo non è stata realizzata alcuna operazione di mobilità per pervenire al miglior impiego del personale ma si è proceduto all'impiego del personale dell'Esac - Ente presso i diversi centri operativi dell'ESAC - Impresa in violazione del quarto comma dell'art. 24 della citata L.R. 24 cui si è aggiunta l'assunzione di personale stagionale malgrado la sensibile riduzione dell'attività produttiva e di fornitura di servizi da parte dei centri operativi dell'ESAC - Impresa.

⁷ Cfr. pag. 24.

Gli accertamenti istruttori eseguiti ai fini del presente referto hanno evidenziato non solo la ridondanza di personale presso i centri operativi, gestiti con sensibili perdite economico finanziarie, ma persino l'erogazione di competenze di lavoro straordinario in periodi di limitatissima attività in cui la dotazione organica ordinaria risultava scarsamente operativa. Inoltre, non è stato possibile accertare il rispetto dei limiti del contingente di personale in servizio a diverso titolo nel 1985 (personale stagionale o precario o a tempo determinato ovvero dipendente dell'ESAC - Ente) a causa di inadeguata e lacunosa documentazione amministrativo-contabile con la conseguenza di assunzioni stagionali variabili presso i diversi centri operativi nel periodo interessato dalla presente relazione.

Ulteriore ricorso ad assunzioni a tempo determinato è stato attuato nel campo dei compiti delegati ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 28 del 1978 nel settore della formazione e della divulgazione agricola attraverso la stipula di "convenzioni d'incarico" dal 1987 al 1992 prima cioè dell'assunzione dei divulgatori nel ruolo organico dell'ente ai sensi della L.R. 31 luglio 1992, n.11.

Altro profilo, concerne il nutrito ricorso, in violazione dei principi di sana gestione finanziaria, ai consulenti esterni venendosi in tal modo a violare sostanzialmente il divieto di assunzioni di personale mirante al migliore impiego delle risorse umane e quindi all'eliminazione di notevoli eccedenze organiche in quanto diversi compiti istituzionali non sono stati più assicurati dal personale dell'Ente ma "trasferiti" ai consulenti esterni.

Nel periodo interessato dal presente referto l'Ente ha fatto ricorso a professionisti esterni per lo svolgimento di compiti che avrebbero dovuto essere svolti dal personale dipendente dall'ESAC e ciò in contrasto con i principi reiteratamente espressi da questa Corte in sede di controllo e giurisdizionale.

Trattasi, infatti, di consulenze di esperti in materia di “contabilità pubblica” ed in materia “aziendalistica” che, conferite al fine di depurare le risultanze contabili e finanziarie dell’esercizio 1986 e primo trimestre 1987 riferibili all’Esac-Ente separandole da quelle dell’Esac-Impresa a norma delle L.R. n.24/1986 e 23/1987, si sono protratte fino al 1991.

Lo stesso dicasi per la convenzione dell’importo di L.35.250.000 stipulata con la Soc. VA.LO.RE. per la riorganizzazione della pianta organica dell’ESAC la cui delibera di approvazione, annullata dal CO.RE.CO. in quanto le funzioni di che trattasi rientrano nei compiti dell’Ente e come tali non delegabili a società esterne con conseguente aggravio di spese, venne successivamente riproposta in sanatoria essendo state le prestazioni eseguite.

Nelle citate fattispecie l’Ente non si è attenuto ai principi che disciplinano la suddetta materia.

Correttamente, invece, in altri casi le consulenze hanno avuto carattere tecnico-scientifico con prestazioni per le quali non esistevano specifiche professionalità all’interno dell’Ente come per le consulenze conferite dal Centro sperimentale dimostrativo della Sibaritide.

Analogo carattere è attribuibile alle consulenze disposte dal Centro sperimentale di Molarotta con due convenzioni stipulate con l’Università degli Studi Federico II di Napoli per il triennio 1988-1991 e per il biennio 1993-1994 che hanno comportato una spesa rispettivamente di £. 63.000.000 e di £. 150.000.000.

Lo stesso dicasi per i rapporti di consulenza instaurati per il comparto enologico con l’Istituto sperimentale per l’enologia di Asti-Sezione di Barletta e per il settore viticolo con l’Istituto sperimentale per la viticoltura di Conegliano Veneto-Sezione di Thuri (BA) che hanno comportato, rispettivamente, oneri per £.48.000.000 (anni 1991-92-93) e per £. 32.000.000 (anni 1992-93).

In altri casi il ricorso all'opera dei professionisti esterni si è reso necessario in relazione al carattere tecnico della prestazione come nel caso di studi statici la cui esecuzione ha comportato una spesa di £. 12.798.000 e per l'esecuzione di studi per la utilizzazione di risorse irrigue per una spesa di 71.100.000 commesse dal Servizio opere di bonifica.

Deve in proposito evidenziarsi che la elencazione sopra riportata ha carattere meramente indicativo posto che l'acquisizione dei dati relativi si è rivelata particolarmente difficile tenuto conto del numero elevato dei centri di spesa, delle articolate ripartizioni per materia esistenti (cui può non corrispondere la competenza ad assumere l'impegno di spesa) per cui non sempre sono riferibili alla stessa struttura le varie fasi del procedimento.

E' questa una delle tante conseguenze dell'inadeguato assetto istituzionale e strutturale nel quale l'Ente è stato costretto ad operare.

Infatti il ricorso a consulenze esterne è sottoposto a determinate condizioni quali l'urgenza o la presenza di speciali circostanze e non può interessare lo svolgimento di compiti istituzionalmente demandati al personale dell'Ente ovvero l'espletamento di un'attività continuativa e non circoscritta entro rigorosi limiti di tempo con la naturale indicazione degli obiettivi e dei risultati da assicurare.

L'Ente, specie per quanto attiene la sua difesa avanti le diverse giurisdizioni (ordinaria e amministrativa) si è avvalso in maniera massiccia di professionisti privati, malgrado l'esistenza di un proprio ufficio legale in cui erano impiegati professionisti abilitati all'esercizio dell'attività forense; e ciò in considerazione dell'eccessivo carico di lavoro gravante sull'ufficio e dell'esistenza del divieto di poter assumere altro personale.

Tali motivazioni non sono state congruamente comprovate né possono essere considerate sanate con le leggi regionali di approvazione dei bilanci preventivo e consuntivo dell'ESAC con cui sono stati autorizzati ed approvati gli stanziamenti dei necessari fondi finanziari.

Il numero delle consulenze attivate dall'Ente, oltre ai profili suesposti, dimostra da un lato la debolezza strutturale dell'Ente e, quindi, la sua inidoneità ad assolvere compiutamente le proprie funzioni e dall'altro l'esistenza di un copioso contenzioso giurisdizionale in ambito civile, penale ed amministrativo.

Il fenomeno dell'elevatissimo grado di conflittualità esistente all'interno dell'Ente e nei rapporti con le realtà esterne con le quali l'Ente medesimo viene in contatto nell'assolvimento delle funzioni ad esso demandate ha rappresentato e rappresenta tuttora un elemento di tale turbativa che è capace di incidere fortemente sull'ordinato svolgersi dell'attività amministrativa e di condizionare la capacità operativa e l'efficienza della gestione.

Una parte cospicua di tale contenzioso è alimentata dai dirigenti e dai dipendenti dell'Ente che propongono ricorsi, denunce, diffide, intimazioni ecc. contro le deliberazioni adottate dall'Ente o per fatti ed atti dei dirigenti e ciò per i motivi più vari e disparati e con motivazioni a volte erronee e pretestuose.

I ricorsi riguardano provvedimenti di preposizione all'ufficio, di assegnazioni di funzioni, di liquidazione di competenze, assegni accessori, indennità, ecc. Notevole rilievo assumono i ricorsi in sede amministrativa avverso le delibere di inquadramento e, tra questi, i ricorsi proposti avverso l'inquadramento per mansioni nei nuovi livelli funzionali con riferimento alla L.R. n.21/1985.

La questione consegue ad una decisione del marzo 1995 con la quale il Consiglio di Stato ha annullato gli inquadramenti operati dal Comitato Esecutivo dell'Ente nel 1985.

Tale questione, particolarmente complessa, interessa circa trenta dipendenti e non si è ancora conclusa all'atto del presente referto determinando uno stato di tensione che certamente non giova a ricostruire quel minimo di "ordine" amministrativo di cui l'Ente ha bisogno per svolgere le funzioni di istituto.

Numerosissime sono poi le controversie instaurate, anche in questo caso con le più disparate motivazioni, dai dipendenti dell'E.S.A.C.-Impresa. Un numero rilevante consegue a ricorsi dinanzi al pretore del lavoro con conseguente emissione di decreti ingiuntivi a cui l'Ente fa opposizione con alterne vicende ma che, anche in caso di decisione favorevole, comportano oneri per onorari dovuti ai professionisti del libero foro nel caso di compensazione delle spese di giudizio o per la parte eccedente la liquidazione fatta in sentenza.

Sulla predetta questione e, più in generale, sugli oneri e spese di giudizio conseguenti alla soccombenza dell'Ente si richiama l'attenzione della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria.

A proposito di tali oneri va rilevato che, in passato, l'Ente si è avvalso del patrocinio legale dell'Avvocatura erariale ma, a decorrere dal 1979, in relazione al disposto dell'art.11 della legge 3 aprile 1979, n.103, tale possibilità venne meno nè l'Ente medesimo è riuscito a formalizzare gli atti per il conferimento alla citata Avvocatura dell'incarico del patrocinio legale "in via organica ed esclusiva" che pure sarebbe stato possibile ottenere seguendo le procedure previste dalla legge.

Al riguardo occorre notare che non solo non sono state adottate le citate misure correttive ma spesso non è stata fornita adeguata

motivazione delle scelte compiute a favore di determinati professionisti che a volte per il protrarsi degli incarichi si sono venuti a trovare in un vero e proprio collegamento organico con l'Ente provocando, sia pure in modo indiretto, un allargamento della sua struttura e conseguentemente la sostanziale violazione del divieto di assunzione imposto dalla surriferita normativa regionale.

Nè sembra che in tale settore si sia provveduto ad adottare doverose misure correttive dopo l'ultima trasformazione dell'ESAC per ricondurre il fenomeno nell'alveo dei principi di legittimità e regolarità esposti in precedenza.

Per quanto concerne il contenzioso con soggetti esterni, a parte quanto si dirà in seguito sulle controversie nascenti da occupazioni abusive e da ritardato pagamento di opere di forestazione o di lavori concernenti gli acquedotti rurali, notevole rilievo assumono quelle che intercorrono con le imprese appaltatrici di forniture o lavori per riserve, revisione prezzi, inadempimenti contrattuali, quelle con gli istituti assicurativi e previdenziali per mancato, ritardato o inesatto versamento di contributi e quelle per recupero di crediti nei confronti di cooperative nelle quali l'Ente partecipa come socio.

Quest'ultimo argomento che di per se assume notevole importanza per l'entità dei crediti maturati dall'Ente e per l'origine remota degli stessi, si pone con carattere di urgente attualità stante l'inerzia che ha caratterizzato in passato il comportamento degli organi dell'E.S.A.C. e la necessità di incisivi interventi che è necessario vengano esplicitati dagli organi della nuova Agenzia che a norma dell'art.18 terzo comma della L.R. n.15/1993 subentra a tutti gli effetti di legge nei diritti, obblighi, attribuzioni e situazioni giuridiche nonché nei rapporti attivi e passivi dell'E.S.A.C. in essere alla data della sua soppressione.

Tale disposizione va raccordata con la successiva L.R. n.18/1994 avente ad oggetto la collocazione sul mercato e la dismissione dell'attività dell'E.S.A.C.-Impresa.

Tale legge dispone che il Commissario liquidatore svolge compiti affidatigli di concerto con il Consiglio di amministrazione dell'A.R.S.S.A. e con la Regione Calabria-Assessorato all'agricoltura (art.2, secondo comma) cosicchè è necessario che gli organi dell'A.R.S.S.A. ed il Commissario adottino in maniera coordinata i provvedimenti di competenza che attengano alle ragioni creditorie rispettivamente del soppresso E.S.A.C. e dell'E.S.A.C.- Impresa posta in liquidazione.

Tale esigenza è stata segnalata al Presidente del Consiglio di amministrazione dell'Agenzia da parte del Magistrato delegato al controllo con nota n.886/44 del 16 febbraio 1995 stante l'urgenza di provvedere tenuto conto che le pendenze, come si è detto, risalgono ad epoca remota.

La nota succitata veniva inviata alla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per gli accertamenti ed i provvedimenti di competenza posto che tra le situazioni pendenti risultava all'atto accertato un credito di £.1.062.092.924 relativo a conferimenti di latte da parte dell'E.S.A.C. al caseificio Croce di Magara.

Analoga situazione è stata accertata con riguardo al fallito centro lattiero caseario di Crotone verso il quale l'E.S.A.C. ha maturato nel tempo un credito complessivo di £.1.885.404.822, oltre IVA per £.237.310.593, a parte gli accessori che risulta integralmente ammesso nella procedura fallimentare pendente davanti al Tribunale di Crotone. Anche tale situazione è stata segnalata, questa volta direttamente dall'Ente, alla predetta Procura Regionale.

In via conclusiva va segnalata la necessità che gli accertamenti ispettivi che risultano essere in corso all'atto del presente referto su

problematiche simili vengano intensificati e portati rapidamente a termine con l'adozione delle conseguenti misure a tutela dei diritti patrimoniali dell'Ente.

La dotazione organica dell'Ente è prevista dalla legge regionale 22 aprile 1985, n. 21 (norme sul recepimento dell'accordo del 29 aprile 1983 per il personale dell'E.S.A.C.) in complessive 1.200 unità.

La citata legge si limita peraltro a fissare i contingenti numerici del personale ma, come si è già detto, non si è mai pervenuti alla definizione della struttura funzionale ed organizzativa dell'Ente cui avrebbe dovuto provvedere la Regione Calabria, con propria legge, entro sei mesi dall'entrata in vigore della richiamata legge istitutiva del 1978.

Il Consiglio di amministrazione approvò con deliberazione n. 55 in data 12 dicembre 1983 il nuovo regolamento organico del personale che venne trasmesso al Presidente del Consiglio Regionale con nota del 15 marzo 1984 n. 4985 per l'approvazione come espressamente previsto dall'art. 6 della legge regionale 24 marzo 1982, n. 8, recante norme sullo stato giuridico e trattamento economico di attività e di fine rapporto del personale dipendente dell'ESAC.

Come già detto tale approvazione non è mai intervenuta nè risulta che l'Ente si sia fattivamente attivato per conseguire la pronuncia intesa a rendere esecutivo il regolamento.

Solo nell'ultimo scorcio dell'anno 1993, come si è già accennato⁸, il Commissario straordinario dell'Ente adottò la deliberazione n. 888/93 in data 30 dicembre 1993 avente ad oggetto la struttura organizzativa e funzionale dell'ESAC nonchè la pianta organica del personale.

Tale delibera venne annullata dal C.O.R.E.C.O. per l'assorbente rilievo che la determinazione della pianta organica, quale atto di rilevanza particolare ai fini della gestione dell'Ente, non poteva essere adottata dal

⁸ Cfr. pag. 29.

Commissario straordinario in regime di “prorogatio” e soprattutto quando era già in vigore la n. 15/1993 istitutiva dell'ARSSA cui era demandata la determinazione della pianta organica da adottarsi a norma dell'art. 16 entro 90 giorni e ciò nella considerazione, pienamente condivisibile, che le esigenze dell'Agenzia non potevano che essere diverse da quelle del preesistente Ente di sviluppo.

Si perpetua così anche per la nuova Agenzia la situazione verificatasi per l'E.S.A.C. posto che il citato art. 16 della L.R. 15/1993 al sesto comma ripete il divieto di nuove assunzioni fino alla approvazione della pianta organica che alla data della presente relazione non è stata ancora adottata dal Consiglio di amministrazione nonostante il termine di 90 giorni sia abbondantemente scaduto.

Il blocco delle assunzioni conseguente ai vincoli sopra richiamati ed il naturale esodo per raggiunti limiti di età o per dimissioni volontarie e decessi hanno determinato una drastica riduzione del personale in servizio con conseguente aumento dell'età media dei quadri e senza il necessario ricambio generazionale fatta eccezione di n. 162 divulgatori agricoli.

Infatti con la legge regionale 31 luglio 1992, n. 11 è stato istituito il ruolo divulgazione agricola per cui l'Ente si è arricchito nel 1992 di 129 unità (102 livello VIII e 27 livello VI), nel 1994 di 27 unità (19 livello VIII ed 8 livello VI) e nel 1995 di n. 6 unità (tutte livello VIII).

L'immissione di tale personale non ha certamente potuto colmare i vuoti di organico previsto in 1.200 unità dalla citata L.R. n. 21/1985 come risulta dal prospetto che segue nel quale vengono indicati, per ciascuno dei dieci livelli di cui alla tabella B allegata alla legge succitata, il numero dei posti del ruolo unico del personale dell'ESAC

Livelli e Qualifiche funzionali

Dotazioni organiche

I	livello - addetto alle pulizie	---
II	livello - ausiliario	40
III	livello - operatore	35
IV	livello - esecutore	300
V	livello - collaboratore professionale	100
VI	livello - istruttore	298
VII	livello - istruttore direttivo	180
VIII	livello - funzionario	122
IX	livello - prima qual.ca dirigenziale	110
X	livello - seconda qual.ca dirigenziale	15

		1.200

Nel periodo oggetto del presente referto (1987-1994) la consistenza numerica del personale in servizio si è andata gradualmente e costantemente riducendo rispetto alla consistenza organica sopra indicata fino ad arrivare ad una consistenza organica di 491 unità alla data del 31 dicembre 1994.

E' da segnalare al riguardo la sensibile riduzione del personale passato dalle 910 unità all'inizio del 1987 alle 491 unità alla fine del 1994. Deve poi considerarsi che in tale numero sono compresi i 162 divulgatori agricoli assunti come detto sopra nel 1992 e nel 1994, cosicchè la consistenza effettiva dei dipendenti in servizio presso le strutture centrali e periferiche dell'Ente si riduce a 235 unità.

Comunque, pur considerando il dato complessivo di 491 unità, assai rilevante appare la riduzione in termini percentuali che, rispetto alla originaria dotazione organica di 1.200 unità, è pari a circa al 60%.

La riduzione ha seguito un andamento costante negli anni considerati e si è aggirata tra le 54 unità cessate dal servizio nel 1987 e le 109 unità cessate nell'anno 1989.

La riduzione più massiccia si è verificata nell'ambito della dirigenza che è passata dalla originaria dotazione organica di 125 unità (di cui 110 di IX livello e 15 di X livello) ad una effettiva consistenza, alla fine del 1994, di 21 unità (di cui 17 di IX livello e 4 di X livello) con una riduzione percentuale pari ad oltre 83% rispetto ad una percentuale media di riduzione del 56,2% relativa al personale di tutte le altre qualifiche.

Con riferimento al periodo considerato, la distribuzione del personale tra i quindici servizi in cui si articola la struttura dell'Ente pone in evidenza come mentre nel 1987 quasi tutti i servizi erano diretti da un dirigente di X livello con una congrua dotazione di dirigenti di IX livello, nel 1994 solo a tre dei citati servizi era preposto un dirigente di X livello.

Ai rimanenti servizi erano assegnati uno o più dirigenti di IX qualifica e due settori particolarmente importanti come la ragioneria e le opere di bonifica erano del tutto privi di dirigenti.

Al riguardo, pur dovendosi valutare criticamente una struttura organizzativa che è rimasta quella del 1978 e che appare eccessivamente frazionata e quindi scarsamente funzionale, non possono sfuggire le gravi

conseguenze che sono derivate dalla riduzione dei dirigenti rispetto al numero dei servizi che è rimasto invariato nel tempo nonostante la consapevolezza della necessità di approdare ad una più snella e razionale struttura composta di non più di quattro o cinque servizi cardine come auspicato da proposte di riforma elaborate all'interno dell'Ente ma mai concretatisi in provvedimenti operativi.

Nella realtà, la carenza di dirigenti di X qualifica rispetto al pur sovrabbondante assetto dei servizi e la conseguente necessità di conferire la reggenza dei servizi stessi a dirigenti di IX livello, ha comportato l'adozione dei relativi provvedimenti di preposizione all'ufficio non sorretti da criteri obiettivi normativamente predeterminati ma ispirati e condizionati da elementi contingenti e casuali relativi alla distribuzione dei dirigenti all'interno dei servizi e da valutazioni spesso improntate a criteri di discutibile discrezionalità.

Di qui un diffuso malumore, una latente conflittualità che ha dato luogo ad un notevole contenzioso con riflessi negativi sulla incisività ed efficacia dell'azione direttiva e di governo dell'Ente.

Nell'ambito del sopra descritto assetto normativo sembra debba essere valutata la questione della permanenza in servizio di dipendenti (tra cui alcuni dirigenti) che, avendo compiuto il 60° anno di età hanno chiesto ed ottenuto il trattamento pensionistico di vecchiaia da parte dell'INPS e continuano a rimanere in servizio sino al 65° anno di età a norma dell'art. 28 della L.R. n. 21 del 1985 o fino al 67° anno di età come consentito da successive disposizioni di carattere generale.

Nel corso dell'attività di controllo, è stato rilevato che circa 90 dipendenti dell'Ente hanno chiesto all'INPS, che ha provveduto in conformità, la concessione del trattamento di quiescenza loro spettante al compimento del 60 anno, pur continuando a prestare la propria attività lavorativa senza soluzione del rapporto d'impiego con l'ESAC.

L'Ente, in contrasto con la regolamentazione vigente per le pensioni di vecchiaia INPS ed in tema di rapporto d'impiego dei dipendenti ESAC, desumibile dall'art 40 e ss. dell'accordo contrattuale recepito con L. R. 5 maggio 1990, n. 30 ha continuato a corrispondere il trattamento economico.

In proposito, si osserva che, la richiesta di trattamento pensionistico all'INPS importa, ipso facto, l'estinzione del rapporto d'impiego con l'ESAC, non essendo possibile mantenere in servizio, con lo stesso status giuridico ed economico, il personale beneficiario, a sua domanda, del trattamento di pensione.

Al contrario, l'ESAC non ha posto termine al rapporto d'impiego, continuando ad erogare al personale pensionato INPS le proprie spettanze stipendiali e correlate maggiorazioni o remunerazioni integrative, decurtate dell'importo corrisposto dall'INPS: importo questo, a sua volta, diminuito dall'ammontare corrispondente alla pensione sociale (circa 600.000). Anche se la situazione stipendiale del personale interessato rimane confusa, è stato accertato che lo stesso ha goduto, oltre al trattamento economico corrispondente alla propria qualifica, di una maggiorazione stipendiale, corrispondente alla misura della pensione sociale, posta a carico del bilancio dell'ESAC (circa 600.000 mensili).

Inoltre, è stato violato il divieto posto dall'art. 24 comma 3 L.R. 18 giugno 1986, n. 24, che fa divieto all'ESAC d'istaurare nuovi rapporti d'impiego: divieto disatteso dalla instaurazione con il personale pensionato INPS di un nuovo rapporto d'impiego, essendo il precedente rapporto venuto a conclusione con la richiesta di collocamento in pensione INPS.

Le considerazioni e valutazioni sopra indicate sono state denunciate alla procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria con nota n. 3157/44 in data 22.4.1993 con

la quale venivano anche segnalate numerose altre irregolarità gestorie di cui sarà fatto cenno in seguito.

Le retribuzioni medie annue lorde corrisposte al personale in servizio si pongono al di sotto della media generale per quanto concerne le categorie di personale di livello inferiore all'VIII mentre le retribuzioni del personale di livello VIII ed ancor più quelle relative al personale di IX e X livello si pongono su di un piano nettamente più elevato.

Come si è detto innanzi la riduzione del personale nel suo complesso tra il 1987 ed il 1994 è stata pari al 59,8 con una percentuale di riduzione che arriva all'83% per il personale dei livelli IX e X cui non corrisponde una analoga percentuale di riduzione con riferimento all'onere per le retribuzioni ai dirigenti dei citati livelli che è diminuito in misura inferiore in rapporto alle diminuzioni riscontrate a carico delle relative unità organiche.

Tale scostamento è determinato dal tendenziale aumento (che raggiunge il culmine nel 1992) delle retribuzioni medie annue lorde corrisposte al personale in servizio cosicchè, ad esempio, la retribuzione del dirigente di X livello passa da una retribuzione media di 56,65 milioni annui per il 1987 a 121,85 milioni annui per il 1994 con un incremento pari al 115%.

Sempre con riguardo al trattamento economico va approfondita la posizione del Direttore Generale dell'A.R.S.S.A. con riferimento a fatti posti in evidenza nel corso della seduta del Consiglio di amministrazione in data 23 aprile 1996.

Dalle notizie fornite in quella occasione e dagli atti acquisiti si apprendeva che, nei mesi di gennaio-febbraio 1996, dopo uno scambio di lettere intervenuto tra il Servizio Ragioneria, l'Ufficio del trattamento economico e l'Ufficio del personale veniva attribuito al Direttore Generale, con provvedimento meramente interno non formalizzato con

atto deliberativo, una integrazione pari al 25% del trattamento economico nel presupposto che, al riguardo, si dovesse seguire la tesi della Ragioneria.

Tale Ufficio rilevava che le competenze stipendiali di dicembre 1994 e gennaio 1995 liquidate al Direttore generale dell'Agenzia andavano maggiorate secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge regionale 2 maggio 1991 n. 47 che, come già detto⁹, disponeva una maggiorazione del 25% al trattamento economico del Direttore Generale dell'E.S.A.C.

Tale maggiorazione, che poteva trovare una qualche giustificazione nel periodo di operatività di fatto dell'Ente seguita alla sua soppressione soltanto formale, appare priva di fondamento una volta costituita l'Agenzia, insediato il Consiglio di Amministrazione e nominato il Direttore Generale del nuovo organismo.

Al riguardo deve convenirsi con quanto già osservato dall'Ufficio del trattamento economico dell'A.R.S.S.A. con nota n. 351 in data 31 gennaio 1995 circa il carattere tassativo della prescrizione contenuta nel terzo comma dell'art. 11 della legge regionale 14 dicembre 1993, n.15 che determina il trattamento economico del Direttore Generale dell'Agenzia facendo esclusivo riferimento a precisi e ben individuati parametri. Cosicché, per quanto detto innanzi sulla diversa ed autonoma disciplina normativa relativa al trattamento economico del Direttore Generale dell'A.R.S.S.A. rispetto a quello dell'E.S.A.C., non è possibile operare commistioni aggiungendo al trattamento economico del primo l'incremento del 25% che costituiva una delle componenti stipendiali del trattamento economico del secondo.

Quanto sopra si segnala all'attenzione della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria.

⁹ Cfr. pag. 27.

Altra questione attinente agli aspetti retributivi è quella che concerne l'erogazione al personale del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi.

L'art. 5 della legge regionale 5 maggio 1990, n. 30 sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale regionale in attuazione dell'accordo nazionale per il triennio 1988-1990, prevede la costituzione, presso la Regione, di un fondo annuo denominato "fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi" più semplicemente indicato nella prassi come "fondo incentivante".

Tale fondo, che a norma del 3° comma dell'art. 1 si applica anche all'E.S.A.C., è destinato alla erogazione di compensi al personale secondo le disposizioni del successivo art. 6 della citata legge n. 30 del 1990 per la realizzazione di piani, progetti ed altre iniziative individuate con la contrattazione decentrata a livello di Ente volte ad ottenere il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali.

L'erogazione del fondo è finalizzata a sopperire a una serie di esigenze indicate dalla legge ed in particolare modo, per quello che qui interessa, all'erogazione dei compensi incentivanti la produttività la cui misura è determinata in rapporto al superamento di parametri sperimentali di produttività di base ed ai diversi livelli di incremento degli stessi, anche attraverso la valutazione dell'apporto individuale entrambi definiti con la negoziazione decentrata a livello di Ente attivando le risorse necessarie anche in termini di formazione e di mobilità per la realizzazione di obiettivi di produzione programmati.

L'art. 6 della citata legge n. 30 del 1990 dispone altresì che, in attesa della adozione dei parametri sperimentali di produttività, sono definite con la negoziazione decentrata, a livello di Ente, le modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati prevedendo possibilità di erogazione sulla base di parametri che tengano

conto del livello professionale e della valutazione delle singole prestazioni escludendo possibilità di erogazione generalizzata collegata esclusivamente alla presenza, congiunta o meno al parametro retributivo.

In applicazione della citata normativa veniva adottata dal Commissario straordinario dell'Ente la delibera n. 259-CS-93 in data 26 maggio 1993 per l'erogazione al personale della somma di L. 516.000.000 a titolo di compenso incentivante per l'anno 1992.

Con tale delibera, premessa la situazione deficitaria del personale in servizio rispetto alla pianta organica con conseguente aggravio di lavoro, si evidenziava la necessità di riferirsi, per l'erogazione del premio, essenzialmente alla assiduità nelle presenze valutando anche la professionalità e la qualità nell'impegno posto nel lavoro e si disponeva che il premio sarebbe stato erogato per l'80% con riferimento alla effettiva presenza in servizio e per il restante 20% in base alla professionalità ed all'impegno posto nel lavoro.

Il Servizio ragioneria dell'Ente, competente per l'esecuzione della succitata delibera faceva osservare con note n. 2527 e 3254 rispettivamente in data 16 giugno ed 11 agosto 1993, quest'ultima indirizzata anche al Collegio dei revisori dei conti, che i criteri adottati per l'erogazione del compenso in questione non erano conformi alle prescrizioni di cui alla più volte citata legge n. 30 del 1990.

Il Collegio dei revisori nella riunione del 29 ottobre 1993 vista la complessità dell'argomento rinviava ogni determinazione ad una successiva riunione che si teneva poi il 19 novembre 1993 presente il Magistrato della Corte dei Conti che, nel frattempo, era stato delegato al controllo dell'Ente. In tale occasione il Collegio rilevava che il sistema adottato per la erogazione del fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi non era aderente alle succitate prescrizioni normative e raccomandava all'Amministrazione di porre in essere misure atte a

recepire integralmente il dettato legislativo fissando preventivamente parametri e valutazioni per tener conto del livello professionale e dell'entità delle singole prestazioni.

Nell'esaminare più approfonditamente gli aspetti relativi alla prospettata questione il Magistrato delegato al controllo rilevava che, in un caso analogo, la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania con decisione n. 1 in data 22 gennaio 1993 pubblicata sulla rivista della Corte dei conti (vol. I, parte II, pag. 127) aveva dichiarato illegittimi analoghi compensi erogati ai dipendenti del Comune di Angri.

Copia della citata decisione veniva inviata con fax in data 22 dicembre 1993 al Commissario straordinario dell'Ente e successivamente - in occasione della riunione del Collegio dei revisori dei conti in data 25 febbraio 1994 - poiché non erano ancora state fornite notizie in merito, il citato Magistrato fece inserire a verbale, tra le altre, anche la richiesta dell'esibizione delle deliberazioni adottate per l'erogazione del fondo incentivante per l'anno 1992.

Con nota n. 4667/94 in data 28 aprile 1994 il Commissario straordinario trasmetteva copia della delibera n. 259 sopra citata, unitamente ad un appunto esplicativo e ad altri atti relativi ai parametri e criteri per l'erogazione del premio di incentivazione.

Poiché gli atti trasmessi e le notizie fornite non eliminavano gli insorti dubbi di legittimità e tenuto conto dei rilevanti riflessi finanziari conseguenti alla erogazione del premio capaci di concretizzare ipotesi di danno per l'Ente gli atti di cui sopra venivano trasmessi con nota n. 5551/44 in data 17 novembre 1994 alla Procura Regionale della Corte dei conti presso la Sezione Regionale di Catanzaro per le valutazioni di competenza che andrebbero estese alle deliberazioni adottate per la liquidazione del fondo di che trattasi per gli anni successivi al 1992.

Per quello che interessa in questa sede va osservato che gravemente censurabile appare il comportamento degli organi di amministrazione dell'Ente con riguardo sia alla forma che al contenuto della delibera in questione. Per quanto attiene alla forma si ritiene che essa era da assoggettare al controllo del C.O.R.E.C.O. ai sensi del combinato disposto degli artt. 40 e 41 della legge regionale 5 agosto 1992, n. 12 in quanto atto incidente sul trattamento economico del personale ed attuativo di una autonoma regolamentazione dei criteri di attribuzione del fondo in assenza di parametri sperimentali di produttività e di negoziazione decentrata a livello di Ente.

Per quanto riguarda il contenuto c'è da osservare innanzi tutto che le modalità per correlare la misura dei compensi ai risultati si discosta dal precedente protocollo d'intesa sindacale adottato in applicazione dell'accordo nazionale per il triennio 1985-1987 che prevedeva percentuali del 40% per la assiduità della presenza in servizio, 30% per i risultati programmatici raggiunti e 30% per la professionalità dimostrata mentre, come si è detto, le percentuali per il 1992 sono pari all'80% per le presenze e solo al 20% per la professionalità. Tali criteri si pongono in palese antitesi con le finalità che ispirano la succitata normativa al fine di ottenere un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi istituzionali che per l'Ente in questione sono da giudicare particolarmente carenti, tenuto conto delle ben note vicende di carattere istituzionale e gestionale che hanno negativamente inciso sul perseguimento delle finalità istituzionali.

La corresponsione di una così alta percentuale del compenso sulla base della sola presenza che ha comportato l'erogazione a tale titolo di L. 400.800.000 su un totale di 516.000.000 contrasta con il disposto normativo diretto a stimolare l'impegno per una migliore produttività connessa al raggiungimento di obiettivi prefissati posto che colloca tutti i

dipendenti sullo stesso piano e non consente il riconoscimento degli effettivi apporti dei singoli alla migliore efficienza dell'amministrazione.

10.- L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE

Per quanto attiene allo svolgimento delle attività istituzionali intestate all'Ente dalla legge istitutiva n. 28 del 1978 una prima osservazione di carattere generale attiene alla evidente constatazione che l'incisività e l'efficacia dell'attività di gestione è condizionata dalle caratteristiche dell'Ente, nonché dalla sua struttura e potenzialità.

Ne consegue che, per quanto si è detto sull'inefficiente modulo organizzativo, sulla erosione delle dotazioni organiche verificatesi nel corso degli anni e sul lunghissimo periodo di commissariamento, il giudizio complessivo sull'attività di gestione non può che essere fortemente negativo.

Le azioni svolte dall'Ente quale organismo fondiario si concretano ormai in atti di ordinaria amministrazione che sono compiuti dalle competenti strutture dell'Ente sotto la spinta di fatti contingenti e senza una visione propositiva e organica dei problemi posti dalla gestione del patrimonio acquisito dall'Ente ai sensi delle leggi di riforma o a seguito di espropri, acquisti, permuta e successivamente destinato ad uso agricolo o ad utilizzazioni complementari in agricoltura.

Una conferma di tale stato di cose deriva dalla constatazione che l'Ente non è riuscito ad affrontare in maniera adeguata il diffuso fenomeno di abusivismo edilizio che ha interessato e continua ad interessare i citati terreni da parte di coloro che li hanno occupati "sine titolo" o che li detengono sulla base del solo provvedimento amministrativo di assegnazione o che ne sono divenuti proprietari avendo pagato quantomeno la quindicesima rata di prezzo a norma dell'art. 10, 1° comma della legge 30 aprile 1976, n.386.

E' mancata quindi una efficace azione di prevenzione tesa a fronteggiare ed arginare il fenomeno dell'abusivismo e non è stato esercitato quel generale potere di autotutela correlato al carattere di patrimonio indisponibile dei terreni di che trattasi che avrebbe facoltizzato l'Ente ad emanare atti amministrativi a salvaguardia degli stessi.

Di conseguenza, soprattutto nelle zone di maggior sviluppo edilizio, il fenomeno ebbe ad assumere dimensioni tali da non essere più padroneggiabile tanto che già nel 1985 in occasione della emanazione delle leggi di sanatoria n.47 e 298 del 1985 da accertamenti effettuati dall'Ente risultò che erano circa 5000 i fabbricati costruiti abusivamente.

E' stata quindi adottata la soluzione di consentire agli occupanti abusivi dei terreni, per i quali nei piani di fabbricazione comunale era prevista una utilizzazione non agricola, di richiedere la sanatoria ai Comuni previa rimozione da parte dell'E.S.A.C. del vincolo di destinazione e conseguente alienazione della porzione di terreno interessato dalle opere abusive.

L'indennità è stata determinata adottando il procedimento di stima sulla occupazione temporanea di terreni agrari previa determinazione dei benefici fondiari apportati alla porzione di terreno occupato con utilizzazione del coefficiente di accumulazione iniziale ad un tasso di sconto tendente a quello di capitalizzazione.

Le operazioni di stima vengono eseguite da una commissione interna dell'Ente ed i risultati vengono sottoposti al parere di conformità degli Uffici Tecnici Erariali.

Dai dati che è stato possibile raccogliere ai fini del presente referto risulta che le somme introitate a bilancio a tale titolo ammontano a £. 132.700.000 per l'esercizio finanziario 1993 ed a £. 193.444.000 per il 1994.

Gli organi deliberativi della nuova Agenzia subentrata all'E.S.A.C. dovranno impegnarsi per affrontare e risolvere tale grave problema tanto più che attualmente le procedure informatiche per la gestione del catasto permettono di avere una rappresentazione reale della situazione di fatto e possono perciò essere utilizzate per la rilevazione degli abusi edilizi particolarmente rilevanti nella fascia litoranea ionica e consentire quindi di determinare nuove procedure per il ripristino della legalità.

L'analisi delle problematiche afferenti i diversi settori produttivi evidenzia le gravi carenze che hanno caratterizzato l'azione dell'E.S.A.C. come dimostrato dai risultati del tutto negativi conseguenti agli interventi operati dall'Ente nei settori lattiero-caseario, vitivinicolo e saccarifero.

Pur nel dovuto apprezzamento delle finalità socio-economiche che hanno ispirato la politica regionale nei citati settori e che l'Ente ha preso quale punto di riferimento per i singoli interventi operati, la Corte non può esimersi dal rilevare come i risultati complessivi del tutto negativi si sono sempre risolti in un aggravio per le finanze dell'Ente senza che fossero raggiunte quelle finalità che avevano orientato gli interventi di sostegno della precaria economia dei settori considerati.

Per il settore lattiero-caseario si è già fatto cenno al contenzioso per il recupero dei crediti dell'Ente nei confronti dei sodalizi cooperativi di Croce di Magara e di Crotone che, a fronte della grave situazione economica-finanziaria determinata da fattori strutturali e di mercato, per far sopravvivere le stalle dei soci finiscono per determinarsi ad indebitarsi con il socio promotore pubblico E.S.A.C. in relazione ai conferimenti di latte prodotto nelle proprie aziende dimostrative.

Di fronte a tale vicenda il comportamento degli organi direttivi dell'Ente è apparso improntato a colpevole attendismo e non è stata adottata nessuna efficace misura per risolvere in radice il problema come forse sarebbe stato possibile subentrando nella gestione degli stabilimenti

ai sensi del quarto comma dell'art. 3 della L.R. n. 28/1978 che, in casi di gravi ed accertate difficoltà, prevede appunto la gestione diretta di impianti e servizi a carattere cooperativo od associativo.

Per il settore saccarifero sintomatica appare la vicenda dello zuccherificio di Strangoli che, nell'ambito dei programmi di risanamento e di sviluppo del settore bieticolo-saccarifero, venne preso in affitto dall'Ente con contratto del 3 maggio 1990 stipulato con la proprietaria N.U.S.A.M. S.p.A. che si obbligava a trasferire le quote di produzione di zucchero assegnatele dal Ministero dell'Agricoltura con decorrenza dalla campagna saccarifera 1990-1991 e fino al termine della campagna saccarifera 1993-1994.

Non appare utile in proposito tratteggiare diffusamente i termini di una complessa ed articolata vicenda tuttora in corso di svolgimento se non per osservare che la ripresa, lo sviluppo ed il rilancio della bieticoltura in Calabria la cui coltivazione l'Ente si impegnavano mantenere nei bacini tradizionali e naturali dello zuccherificio di Strangoli e che, in definitiva, costituiva la causa principale del contratto, venivano perseguiti sulla base di valutazioni e strategie rivelatesi erranee e con una controparte che, al momento della conclusione del contratto, versava in stato di decozione tanto che il bilancio relativo al 1989 non era stato certificato dalla società incaricata della revisione "per incertezze sulla continuità dell'azienda avente un onere finanziario di £. 9.360.250.735 e che infatti veniva successivamente posta in liquidazione.

Il rapporto contrattuale venne ad evolversi in modo conseguenziale a tali premesse ed in particolare alla disastrosa situazione ereditata dall'E.S.A.C.. Infatti, dopo la campagna saccarifera 1990-1991 gestita dall'Ente, la persistente grave situazione produttiva del settore venne ad aggravarsi ed il Ministero dell'Agricoltura, a seguito di una serie di iniziative e di valutazioni i cui specifici presupposti ed elementi non è

dato conoscere, emanò il decreto in data 29.2.1992 con il quale venne sottratta alla N.U.S.A.M. (e quindi all'E.S.A.C.) la quota di produzione zucchero assegnata, quota che venne trasferita alla SFIR S.p.A.. Di qui l'anticipata risoluzione del contratto ed il conseguente ricorso al giudizio arbitrale che ritenne l'evento risolutivo non addebitabile all'Ente stante l'impossibilità sopravvenuta di produrre e commercializzare il prodotto per la campagna 1992-1993.

Peraltro, pur accolte le prospettazioni dell'E.S.A.C. sul punto, dalla pronuncia arbitrale emessa in data 9 luglio 1993 sono derivati oneri rilevanti per l'Ente oltre alla perdita di immagine tenuto conto delle aspettative che l'iniziativa aveva suscitato in tutto il settore interessato.

Sui negativi riflessi finanziari conseguenti all'iniziativa di che trattasi si richiama l'attenzione della Procura Regionale presso la Sezione Regionale della Corte dei conti per la Calabria.

Per quanto attiene al settore vitivinicolo la non proficuità degli interventi è ampiamente dimostrata dalle passività accumulate negli anni dall'E.S.A.C.- Impresa che ha gestito i relativi impianti di lavorazione, trasformazione e commercializzazione come meglio si dirà in seguito.

Anche in questo settore le valutazioni di proficuità degli investimenti - sui quali si richiama l'attenzione della Procura succitata - cedono il passo a considerazioni politico-sociali cui sono state ispirate le campagne vitivinicole nel periodo interessato dal presente referto che, a sostegno dei viticoltori, hanno autorizzato l'acquisto dell'uva da parte delle cantine di proprietà dell'E.S.A.C.- Impresa a prezzi politici certamente non ripagabili dalla vendita del vino.

Tra i compiti istituzionali dell'Ente particolare importanza rivestono "le iniziative nel campo della dimostrazione e divulgazione" agricola (cfr. art.2 L.R. n.28/1978) organicamente disciplinate dalla legge regionale 11

luglio 1992, n.11 che ha istituito i Servizi di sviluppo agricolo in applicazione dei regolamenti C.E.E. n.270/79 e n.1760/87.

A norma dell'art.2 della legge succitata i Servizi di sviluppo agricolo sono riconosciuti di interesse pubblico e vengono svolti dall'E.S.A.C. (oltre che dalle organizzazioni di produttori agricoli) per il conseguimento degli obbiettivi della politica agricola comunitaria, nazionale e regionale.

All'attività di sviluppo e divulgazione agricola fa specifico riferimento anche la legge regionale 14 dicembre 1993, n.15 istitutiva dell'A.R.S.S.A. che, alla lettera c) del secondo comma dell'art. 2, tra i compiti della nuova Agenzia elenca anche quelli di promozione, organizzazione e coordinamento nel settore di che trattasi.

Nel periodo antecedente la emanazione della citata legge n.11/1992 anche per la Regione Calabria hanno trovato applicazione le misure adottate in sede nazionale in esecuzione del regolamento C.E.E. n. 270 del 1979 che prevede finanziamenti per istituire in Italia un servizio di divulgazione agricola con la formazione di 3.500 divulgatori di cui 234 per la Calabria (170 da utilizzare presso l'E.S.A.C. e 64 da assegnare alle organizzazioni professionali di categoria).

In mancanza di una apposita legge regionale che, come si è già detto, è sopravvenuta solo nel 1992 l'E.S.A.C. ha provveduto ad utilizzare i divulgatori che avevano svolto il corso di formazione del Consorzio interregionale di Metaponto competente per le Regioni Puglia, Calabria e Basilicata stipulando con gli stessi una convenzione d'incarico della durata di un anno. Tali convenzioni, regolanti un rapporto di tipo professionale, sono state rinnovate di anno in anno con provvedimenti di approvazione sottoposti ai controlli di legge fino a quando, emanata la legge regionale del 1992, è stata resa possibile la loro assunzione in ruolo. Si è già detto innanzi come in applicazione di tale normativa sono stati

assunti a tutt'oggi 162 divulgatori agricoli immessi nel ruolo organico dell'E.S.A.C. istituito, in esecuzione della L.R. n.11 del 1992, con delibere commissariali n.708 del 15.9.1992 e 806 del 28.10.1992.

Prima che si realizzassero tutti i citati presupposti gli importantissimi compiti assegnati al Servizio di sviluppo e divulgazione agricola sono stati svolti in maniera incerta e discontinua in conseguenza della precarietà del rapporto convenzionale, della mancanza di coordinamento e di direttive unitarie stante la segnalata carenza dell'Ente sul piano organizzatorio nonchè dei vuoti creatisi nell'organico dell'Ente che spesso hanno indotto ad affidare ai divulgatori compiti di tipo burocratico con negativi riflessi sulla incisività delle delicate funzioni da assolvere.

Attualmente, in presenza di una struttura quasi al completo, composta di ventidue centri di divulgazione agricola dislocati sull'intero territorio regionale, occorre che la nuova Agenzia assolva, anche in questo campo, ai compiti che le sono demandati riorganizzando rigorosamente l'attività di divulgazione al fine di recuperarla e destinarla al ruolo strategico per cui è stata pensata dal legislatore regionale.

11 - L'ATTIVITA' DELEGATA DALLA REGIONE

L'Ente oltre alle attività istituzionali elencate nell'art. 2 della legge istitutiva n. 28 del 1978 ha esercitato e continua ad esercitare attività per conto della Regione Calabria.

Non si intende far riferimento in questa sede a quelle funzioni già svolte dalla soppressa Opera Sila che solo nominalmente vennero assunte dalla Regione ma di fatto continuarono ad essere svolte dall'Ente in attesa dell'assetto definitivo da attuarsi con leggi regionali entro il 14 dicembre 1979 e cioè entro un anno dalla entrata in vigore della citata legge istitutiva.

Le citate funzioni hanno dato luogo, come è noto, alle cosiddette "gestioni speciali" dell'Esac-Impresa che confluirono e si confusero con la gestione istituzionale con le negative conseguenze già censurate dalla Sezione.

Altre funzioni vengono esplicate dall'Ente su delega regionale e tra queste vengono in particolare rilievo, per l'entità delle somme erogate, i lavori di forestazione e la realizzazione di infrastrutture civili ed opere di bonifica condotte in amministrazione diretta dall'Ente per conto della Regione.

I dati contabili relativi all'esecuzione di tali opere che è stato possibile acquisire hanno come iniziale riferimento l'esercizio 1990. Per il 1989 sono disponibili solo dati parziali che si riferiscono specificamente al settore della forestazione e non si discostano sostanzialmente da quelli degli anni successivi.

Infatti l'importo dei progetti di forestazione per il 1989 ammonta a £. 28.446.977.000, quello dei lavori eseguiti a £. 26.939.237.280 e gli accreditamenti effettuati dalla Regione Calabria ammontano a £. 25.441.415.854 con una differenza in meno rispetto ai lavori eseguiti di £. 1.497.821.426.

Per gli esercizi 1990-1994 l'importo dei progetti di forestazione e di bonifica ammonta a £. 177.418.061.130, quello dei lavori eseguiti ammonta a £. 196.244.201.600 e gli accreditamenti effettuati dalla Regione ammontano a £. 197.468.250.840 con una differenza in meno rispetto ai lavori eseguiti di £. 1.224.049.240.

Per l'esecuzione dei citati lavori di forestazione negli anni considerati si sono presentati complessi problemi sostanzialmente riconducibili all'insufficiente coordinamento tra l'attività di programmazione, di approvazione dei progetti e di messa a disposizione dei fondi da parte degli organi regionali ed attività di redazione dei progetti, esecuzione delle opere e pagamento dei corrispettivi da parte dell'Ente delegato all'esecuzione dei lavori che vengono effettuati in amministrazione diretta.

In via di fatto i lavori forestali sono spesso avviati in base alla predisposizione da parte dell'Ente di semplici schede programmatiche e piani di massima in attesa delle direttive regionali circa la presentazione dei progetti esecutivi la cui approvazione interviene con ritardo rispetto ai tempi di esecuzione e spesso sopraggiunge solo a lavori ultimati.

Naturalmente tale ritardo si riflette sulla messa a disposizione dei fondi per il pagamento dei corrispettivi.

Spesso infatti le varie direzioni dei lavori provvedono autonomamente alla organizzazione dei lavori ed all'acquisto di quanto indispensabile per l'esecuzione degli stessi cosicchè, se l'accredito da parte della Regione si verifica con ritardo o viene erogato solo parzialmente, le obbligazioni assunte non possono essere tempestivamente assolte con conseguenze che non sono limitate ai vari esercizi nel corso dei quali i lavori sono eseguiti ma si ripercuotono anche su quelli successivi. Nel frattempo numerose ditte fornitrici hanno avviato procedure legali per la liquidazione dei crediti vantati con notifica

di decreti ingiuntivi ed atti di pignoramento che si concludono sistematicamente con la condanna dell'Ente poichè, nel merito, come precisato nelle motivazioni delle relative sentenze, le ditte forniscono la prova dell'effettuazione delle forniture eseguite con arricchimento della controparte e diminuzione del patrimonio dell'istante.

Altra fonte di contenzioso collegato con l'esecuzione dei lavori di forestazione, è costituita dal non tempestivo pagamento di indennizzi dovuti dall'Ente per mancato reddito conseguente all'occupazione temporanea di proprietà altrui occorrenti per l'esecuzione dei lavori di che trattasi.

Per il pagamento delle somme dovute a vari proprietari la liquidazione non ha potuto avere corso perchè subordinata all'accreditamento da parte della Regione Calabria dei relativi finanziamenti finalizzati.

In conseguenza di quanto sopra esposto derivano all'Ente notevoli danni patrimoniali per pagamento di interessi moratori, rivalutazione monetaria e spese di giudizio, danni che, su specifico invito rivolto agli organi dell'A.R.S.S.A., subentrata all'ESAC, da parte del Magistrato delegato al controllo, sono stati denunciati alla competente Procura Regionale della Corte dei conti.

Deve peraltro rilevarsi come, a parte eventuali singole responsabilità in concreto perseguibili, gravemente censurabile appare il comportamento degli organi direttivi e dei vari servizi dell'Ente che, trincerandosi dietro generiche affermazioni di "mancanza di opportuni finanziamenti e deficienze di cassa", spesso non sono in grado di provare che i lavori eseguiti sono stati regolarmente autorizzati, approvati e finanziati e non sono stati in grado di adottare per una lunga serie di anni comportamenti ed azioni incisive ed adeguate a fronteggiare la situazione sopra evidenziata.

Del pari censurabili appaiono le deficienze organizzative degli organi regionali la cui azione si è svolta spesso con ritardo nella fase di programmazione, di diramazione delle direttive per la compilazione dei progetti, nella loro approvazione e nella fase di collaudo dei lavori, ritardi che, in definitiva, hanno avuto ripercussioni sulla fase di erogazione dei fondi stanziati per i lavori di forestazione.

A titolo di esempio, per i lavori di forestazione relativi all'esercizio 1994 il competente Assessorato della Regione Calabria in data 28 gennaio 1994 comunicava all'Ente che l'ammontare provvisorio dell'assegnazione annuale veniva definito in 36 miliardi che venivano quindi iscritti nei pertinenti capitoli di entrata e di spesa del bilancio dell'Ente.

Il 27 maggio 1994 lo stesso Assessorato comunicava che l'importo complessivo da prendere a base della progettazione 1994 era stato stabilito in 48.958 miliardi.

Il servizio forestazione dell'Ente dal canto suo solo il 13 dicembre 1994 chiedeva di apportare le conseguenti variazioni di bilancio che venivano poi approvate dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 22 dicembre 1994 in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario.

In presenza di tali discrasie occorre dare con urgenza completa attuazione alla legge regionale 19 ottobre 1992, n. 20 avente ad oggetto la forestazione, difesa del suolo e foreste regionali con la quale è stata istituita l'Azienda forestale della Regione Calabria (A.F.O.R.) nelle cui attribuzioni a norma degli artt. 6, 7 e 10 rientrano tali lavori. Appare, pertanto, esigenza imprescindibile attuare un assetto organizzatorio diverso da quello preesistente che elimini in radice le cause dei gravi inconvenienti segnalati.

Altro settore di intervento dell'Ente per delega della Regione è costituito dalle attività esplicate per la manutenzione, ristrutturazione e

potenziamento di opere pubbliche di bonifiche relative alle infrastrutture rurali a servizio degli insediamenti costituiti a suo tempo nei comprensori della riforma fondiaria.

Gli interventi hanno riguardato in particolare la costruzione, la manutenzione e l'ammodernamento di acquedotti rurali sulla base di progetti finanziati dalla Regione Calabria.

Anche per gli acquedotti rurali la delega non è più ammissibile perchè contrasta con l'art. 2 della L.R. n. 18/1994 che affida al Commissario incaricato della liquidazione dei beni dell' E.S.A.C.-Impresa il compito di effettuare il trasferimento degli acquedotti rurali ai consorzi di bonifica competenti per territorio.

Vanno citati, infine, gli interventi che l'Ente compie su delega regionale per la definizione ed esecuzione dei programmi da realizzare con fondi di provenienza comunitaria.

Non si è in grado di delineare un quadro preciso e completo di tali interventi data la frammentazione degli organi preposti alla loro esecuzione cosicchè è possibile riferire solo in ordine alle iniziative relative agli anni 1989 e 1990.

Sulla base delle delibere della Giunta regionale di approvazione del programma per la realizzazione di interventi nel settore dei servizi è stata effettuata la ristrutturazione parziale per il riuso dell'oleificio di Locri, la ristrutturazione dell'edificio principale dell'azienda dimostrativa Casello, il recupero del fabbricato "storico-rurale" in località Villa Margherita nonchè la dotazione di apparecchiature ed attrezzature per i tre centri sopra menzionati.

La complessiva somma impegnata, a fronte dei corrispondenti accreditamenti regionali, è stata di £. 5.280.200.000, di cui £. 4.741.421.334 erogate fino alla data del presente referto.

Altre assegnazioni regionali effettuate utilizzando fondi comunitari nell'ambito del settore dello sviluppo e qualificazione del settore agricolo hanno avuto ad oggetto la realizzazione di un Centro di miglioramento genetico per la valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio zootecnico regionale con uno stanziamento di £. 3.280.600.000 e di un Centro regionale per la ricerca, la sperimentazione e la ricerca di mercato sulle nuove culture con uno stanziamento di £. 1.350.100.000.

Nell'ambito dei settori di intervento da realizzare con fondi comunitari, particolarmente deficitario è apparso l'impegno delle strutture dell'Ente per lo studio e la definizione dei relativi programmi cosicchè negli anni considerati poco o niente di tali risorse ha trovato utilizzazione.

L'Ente non è stato in grado di attivare adeguatamente i canali di finanziamento previsti dalle norme comunitarie (informatizzazione, fondi strutturali, formazione professionale, ecc.) utilizzando dotazioni finanziarie che avrebbero potuto opportunamente integrare le disponibilità ordinarie con positiva ricaduta in termini economici e strutturali nell'ambito del comparto dell'agricoltura calabrese.

12 - LA GESTIONE FINANZIARIA

a) disciplina contabile

Le innovazioni normative introdotte con la legge regionale 19 giugno 1986, n. 24 hanno provveduto a scindere contabilmente ed amministrativamente la gestione finanziaria ESAC-Ente da quella ESAC-Impresa statuendo l'iscrizione nel bilancio ESAC-Ente degli utili o delle perdite dell'ESAC-Impresa.

Tale modificazione ha comportato la soluzione di molteplici difficoltà per risolvere il passaggio dal sistema finanziario fondato sul bilancio preventivo a quello civilistico basato sull'analisi economica dei costi e dei ricavi.

Al riguardo occorre segnalare che in tale opera di trasformazione si è verificata una serie di inadempimenti e carenze come è stato possibile accertare nel corso di accertamenti diretti effettuati ai fini del presente referto. In sintesi per la tenuta delle scritture contabili e la compilazione del consuntivo 1987 l'ente ha proceduto ad una rielaborazione delle contabilizzazioni eseguite nel 1986 secondo il precedente sistema non aggiornato tempestivamente ai sensi della citata L.R. 1986 senza rispettare i criteri civilistici improntati ai principi della oggettività delle operazioni e della costante tenuta delle scritture contabili da eseguire da parte degli uffici competenti dell'ESAC-Impresa e da conservare nei locali dei diversi organismi interessati.

E' risultato invece che le scritturazioni contabili sono state effettuate, sia pure su indicazione dell'organismo interessato, nella sede centrale dell'ESAC ente da parte di personale appartenente all'Ente stesso e che, soprattutto con riferimento alla redazione del bilancio di apertura di ogni esercizio finanziario, le risultanze contabili appaiono carenti compromettendo così l'affidabilità dei dati del consuntivo nonché l'attività di controllo da parte della Corte.

Inoltre, non è stata data attuazione alla disposizione dell'art. 83 della L.R. 22 maggio 1978, n. 5 secondo cui "I rendiconti degli Enti e degli Organismi, in qualunque forma costituiti, dipendenti dalla Regione, sono approvati annualmente nei termini e nelle forme stabiliti nello Statuto e dalle Leggi Regionali, e sono pubblicati in forma riassuntiva nel Bollettino Ufficiale della Regione".

Infatti rispetto ai termini del 31 ottobre e del 31 maggio di ciascun anno fissati dall'art. 8 della L.R. n. 28 del 1978 istitutiva dell'E.S.A.C. per la presentazione, rispettivamente, del bilancio preventivo e del conto consuntivo l'Ente ha proceduto all'approvazione dei relativi documenti contabili come segue:

PROCEDURA APPROVAZIONE BILANCI PREVENTIVI 1987 - 1994

ANNO	Delibere di approvazione del Commissario	Leggi Regionali	Data invio alla Regione	Approvazione del Collegio dei Revisori
1987	480 del 15/05/1987	22 del 27/07/1987	16/05/1987	Non inviato al Collegio
1988	1067 del 23/12/1987	16 del 07/07/1988	23/11/1987 29/03/1988	Non inviato al Collegio
1989	850 del 19/12/1988	3 del 09/11/1989	19/12/1988	Non inviato al Collegio
1990	922 del 22/12/1989	59 del 12/11/1990	22/12/1989	Non inviato al Collegio
1991	949 del 19/11/1990	9 del 20/05/1991	19/11/1990	Non inviato al Collegio
1992	877 del 25/10/1991	10 del 08/07/1992	25/10/1991	Non inviato al Collegio
1993	925 del 10/12/1992	10 del 08/09/1993	10/12/1992	Non inviato al Collegio
1994	836 del 22/12/1993	20 del 09/09/1994	22/12/1993	Non inviato al Collegio

PROCEDURA APPROVAZIONE BILANCI CONSUNTIVI 1987 - 1994

ANNO	Delibere del Commissario	Riunione Collegio Revisori dei Conti	Rilievi del Collegio dei Revisori dei Conti	Leggi Regionali di Approvazione
1987	660 del 13/08/1990 202 del 20/03/1991	Verbale n. 106 del 30/01/91	Parere favorevole	n.3 del 5.1.1993
1988	830 del 04/11/1992	Verbale n. 123 del 16/12/92	Parere negativo	n.5 del 22.3.1993
1989	831 del 04/11/1992	Verbale n. 123 del 16/12/92	Parere negativo	n.6 del 22.3.1993
1990	832 del 04/11/1992	Verbale n. 123 del 16/12/92	Parere negativo	n.7 del 22.3.1993
1991	252 del 25/05/1993	Riunione del 30/07/93	Approvazione con riserva	non ancora approvato
1992	776 del 03/12/1993	Riunione del 19/11/93	Riserva per mancanza Conto del Patrimonio	non ancora approvato
1993	710 del 07/10/1994	Riunione del 07/10/94	Riserva per mancanza Conto del Patrimonio	non ancora approvato
1994	644 del 29/06/1995	Riunione del 14/07/95	Approvazione	non ancora approvato

Oltre al gravissimo ritardo con cui sono stati redatti, va segnalato che i bilanci in questione sono supportati da scritturazioni contabili tardive - a volte reiteratamente modificate - da cui è difficile accertare il

principio dell'annualità e quindi la corretta imputazione ai documenti contabili degli esercizi finanziari interessati.

Quanto sopra precisato in via generale si osserva che le valutazioni della Corte fanno riferimento ai dati contabili rinvenibili nei bilanci dell'ente peraltro approvati o da approvare con L.R. stante il divieto per la Corte di procedere alla loro revisione e modificazione.

b) stato patrimoniale

Un ulteriore profilo da censurare concerne la mancata compilazione dello stato patrimoniale dell'ente interessante quindi anche l'ESAC-Impresa a partire dal 1976 con la conseguenza di rendere difficile se non impossibile il controllo sulle scritture di bilancio concernenti i residui attivi e passivi iscritti nel rendiconto generale nonchè la reale consistenza patrimoniale dell'Ente con riferimento alle dismissioni delle proprietà contadine nonchè dei beni assegnati solo in via fattuale alle diverse imprese produttrici inquadrabili nella generale contabilità dell'ESAC-Impresa.

In proposito, si osserva che, ai sensi dell'art. 76 della L.R. 22 maggio 1978 n. 5, il rendiconto generale annuale comprende il conto finanziario relativo alla gestione del bilancio e il conto generale relativo alla gestione del patrimonio e che al rendiconto generale è premessa una relazione generale illustrativa dei dati consuntivi, relativi sia al conto finanziario che al conto patrimoniale e che essa fornisce, altresì, dati e valutazioni sullo stato di attuazione del programma regionale di sviluppo, dei piani settoriali dei singoli programmi o progetti, con indicazione dei costi sostenuti e dei risultati economici e finanziari conseguiti e in riferimento ai singoli obiettivi rappresentati nel bilancio di previsione.

Soggiunge l'art. 81 della stessa Legge "che il conto generale del patrimonio deve indicare in termini di valori aggiornati alla data di chiusura dell'esercizio cui il conto si riferisce:

- 1) le attività e le passività finanziarie;
- 2) i beni mobili e immobili;
- 3) ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative.

Il conto del patrimonio deve, inoltre, contenere la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio”

Comunque, pur in mancanza del succitato documento contabile qualche notazione va fatta in ordine alla consistenza, composizione e gestione dei beni immobili patrimoniali dell'Ente.

Fin dalla sua costituzione l'Opera Sila e successivamente l'E.S.A.C. è venuto in possesso, per finalità istituzionali ed attraverso atti di esproprio, compravendita e permuta, di terreni e fabbricati distribuiti nell'intero territorio della Regione Calabria. Detto patrimonio si è incrementato nel tempo con la realizzazione da parte dell'Ente, con finanziamenti diversi (Ministero dell'agricoltura, Cassa del mezzogiorno, ecc.) di chiese, scuole, ambulatori, farmacie, uffici, alberghi, impianti industriali, ecc.

Ai fini della elaborazione del consuntivo relativo all'esercizio 1994 è stata effettuata una ricognizione dei citati immobili in relazione alla loro tipologia e destinazione originaria e sono stati individuati i beni demaniali che dovevano essere trasferiti agli enti interessati e che invece sono sempre rimasti nella disponibilità dell'Ente.

A tali cespiti vanno aggiunti gli immobili di pertinenza delle “gestioni speciali” più tardi trasformate in E.S.A.C. - Impresa costituiti da terreni e fabbricati finalizzati all'assegnazione, vivai forestali, aziende dimostrative, centri sperimentali, opere di conservazione del suolo, ecc.

Alla gestione dei beni succitati sono stati preposti due distinti servizi quello del patrimonio per i beni dell'Ente e quello relativo al riordino fondiario per i beni delle “gestioni speciali”.

L'attività di gestione dei citati servizi deve considerarsi assolutamente carente posto che il lavoro di inventariazione dei beni è stato approssimativo, incompleto e spesso basato su elementi presuntivi.

Inoltre, non è stato realizzato un efficiente raccordo tra i servizi medesimi cosicchè dato che il lavoro di accertamento gestito dal servizio fondiario è stato avviato con ritardo, si è svolto tra incertezze e problemi di vario genere e, ad oggi, non è ancora concluso, è mancato, con riferimento ai vari cespiti, oltre al collegamento cartografico non utilizzato dal servizio patrimonio anche la corrispondenza biunivoca di ciascun compendio con i dati catastali.

Di conseguenza il lavoro di inventariazione è proseguito nel tempo senza mai concretarsi in elaborati da cui fosse possibile ricavare attendibili parametri per l'attribuzione del valore catastale, di quello storico o di mercato ai fini di una quantificazione, sia pur approssimativa, dell'intero cespite patrimoniale.

Il Consiglio di Amministrazione della nuova Agenzia a seguito della ricognizione effettuata ai fini dell'approvazione del consuntivo per l'esercizio 1994, ha approntato un documento contabile relativo agli immobili urbani ed ai terreni facenti parte della cosiddetta gestione boschi e pascoli di cui esisteva solo una elencazione risalente agli anni 1986-1987.

Il citato documento contabile è costituito:

- da un elenco di tutti i fabbricati enumerati secondo l'ordine dello schedario originario integrato con altre unità immobiliari delle quali esistevano le cartografie di riferimento. Il numero delle schede catalogate è di 565;
- da tre distinti volumi in cui sono contenute tutte le schede catalogate nell'elenco precedente. Il primo è composto di 62 schede corrispondenti ad altrettante unità immobiliari regolarmente censite in catasto delle

quali, attraverso la rendita catastale, è stato calcolato il corrispondente valore il cui dato aggregato assomma a £. 22.689.520.400.

Il secondo volume contiene 85 schede relative ad altrettante unità immobiliari per le quali dalla documentazione esistente si sono potute calcolare solo rendite e valori presunti che assommano a £. 17.823.884.800.

Nel terzo volume sono contenute le rimanenti 18 schede relative ad altrettante unità immobiliari di cui non è stato possibile reperire gli elementi necessari per l'attribuzione della consistenza e dei relativi valori;

- da un elenco in cui sono riportati i cespiti relativi ai terreni risultanti dalla citata elencazione degli anni 1986-1987 per i quali non è stato possibile determinare i valori catastali. Si è fatto quindi riferimento ai valori fondiari approssimativi espressi nel documento originario la cui sommatoria è risultata di £. 30.087.000.000. Il valore complessivo, esclusi i beni non valutati ammonterebbe quindi a £. 70.600.405.200.

Come appare evidente trattasi di un primo approccio che è ben lontano da assolvere all'esigenza di determinare con esattezza la consistenza patrimoniale dell'Ente indispensabile per sottoporre tutti i beni ad un rigoroso e continuo controllo che, proprio per le carenze segnalate, è stato inadeguato, discontinuo ed inefficiente.

Così, per fare un solo esempio, l'esame degli atti del settore contenzioso dell'Ente di cui si è detto innanzi ha posto in evidenza l'esistenza di numerose controversie riguardanti gli immobili destinati ad albergo realizzati dall'Opera Sila sull'altopiano silano al fine di promuovere e favorire il turismo nella zona e creare spazi occupazionali, alberghi spesso concessi in fitto a società cooperative nell'intento di contribuire allo sviluppo delle forme associative.

L'attività di gestione in tale settore si è rivelata fallimentare per il mancato ricorso ad idonee garanzie nei confronti dei soggetti

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, nonchè 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, nonchè 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) ATTIV								
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) PASSIV								
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 simile 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

Mod. 2

MODULARIO
C. C. 2

Determinazione n. 46/91



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.

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.

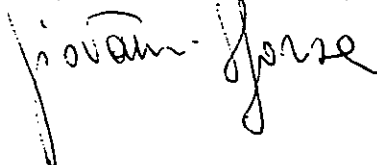
Ordina che copia della presente determinazione sia inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro, al Ministro dell'agricoltura e delle foreste, al Ministro per gli Affari Regionali e le Riforme Istituzionali, al Presidente della Regione Calabria, al Presidente della Giunta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

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.

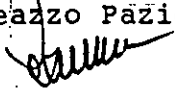
Copia della presente determinazione è altresì trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione regionale della Calabria per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza.

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

Al. 3



La

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 coerenza 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.

Accogliendo tale richiesta il Commissario straordinario adottò la deliberazione n. 733-CS-94 del 12 ottobre 1994 intesa a ripristinare, in ordine alla utilizzazione del fondo, vincoli analoghi a quelli di cui alla già citata delibera n. 124-CS-90 in data 19 febbraio 1990. La predetta delibera, dichiarata urgente ed immediatamente eseguibile, venne inviata al C.O.R.E.C.O. che nel richiedere chiarimenti istruttori ne sospese l'esecutività e successivamente nella seduta del 14 novembre 1994 ne deliberò l'annullamento per violazione di legge tenuto conto che non appariva legittimo ripristinare vincoli generalizzati che trovavano giustificazione quando ancora non era intervenuta la legge n. 3 del 1994 e che provvedimenti cautelativi potevano essere adottati caso per caso in sede di applicazione della citata normativa.

Il 18 novembre 1994 si insediava il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia per lo sviluppo dei servizi in agricoltura in Calabria che, a norma della legge 14 dicembre 1993, n. 15, ha sostituito l'ESAC.

Tra i numerosi e complessi problemi che il citato organo collegiale si è trovato ad affrontare, particolare rilievo ha assunto quello relativo al fondo di previdenza per il gravissimo stato di tensione creatosi all'interno dell'Ente in conseguenza dello svolgersi delle vicende innanzi descritte che vedevano contrapporsi esigenze tra loro contrastanti rappresentate dalle richieste di provvedimenti cautelativi avanzate dai dirigenti delle strutture dell'Ente e dalle dimostrazioni delle organizzazioni del personale.

In tale situazione ed in presenza della citata delibera di annullamento del C.O.R.E.C.O., il Consiglio di amministrazione nella seduta del 9 dicembre 1994 nel dare atto che il contributo del 10% a carico dell'Ente relativo al fondo di previdenza doveva essere ragguagliato, in esecuzione di giudicati intervenuti sul punto, alla retribuzione comprensiva anche dell'indennità integrativa speciale deliberava di dare applicazione alla legge n. 3 del 1994 riservandosi di adottare caso per caso quelle cautele rese necessarie dall'esame della posizione dei singoli dipendenti.

Perveniva nel frattempo all'Ente il parere che il Commissario aveva richiesto nell'ottobre del 1994 al Ministero del tesoro in ordine alla operatività del fondo di previdenza in rapporto alle prescrizioni normative della legge regionale n.3 del 1994. Il citato Dicastero con nota n.198496 in data 30 novembre 1994 diretta all'E.S.A.C. e con altra nota in pari data n.205835 diretta al sindacato C.I.S.A.L. dello stesso Ente ha espresso l'avviso che permangono motivi di incompatibilità tra l'iscrizione all'ordinamento della C.P.D.E.L. e le prestazioni derivanti dagli accantonamenti del fondo di previdenza anche successivamente all'adozione da parte della Regione Calabria della legge da ultimo citata.

Parere opposto ha invece espresso il Collegio dei revisori dei conti dell'A.R.S.S.A. che, come si è detto, è subentrato all'E.S.A.C..

In relazione alle diverse interpretazioni emerse in seno all'Ente sul problema del fondo di previdenza ed a seguito della richiesta avanzata dal Presi-

dente del Consiglio di amministrazione di esprimere un parere sulla natura e sui beneficiari del fondo, il citato Collegio ha esaminato in maniera approfondita la questione e dopo una accurata fase istruttoria ha formulato le proprie conclusioni in data 10 febbraio 1995. L'organo di controllo interno, dopo una puntuale elencazione degli atti e dei provvedimenti attraverso cui la vicenda si è svolta, ha espresso l'avviso, in sintonia con i prevalenti indirizzi giurisprudenziali formati in materia, che l'accantonamento delle quote del 5% e 10% istituito con la citata delibera O.V.S. del 2 settembre 1951 n. 210 a favore dei dipendenti e avente natura di retribuzione con pagamento differito, non presenta incompatibilità con il trattamento C.P.D.E.L. e come tale spetta ai dipendenti beneficiari assunti entro il 14 dicembre 1978 e per il periodo ante e post il 14 dicembre 1978 e fino alla cessazione del rapporto di lavoro.

In relazione a quanto sopra premesso l'apposito gruppo istruttorio nella riunione in data 15 maggio 1995 ha ritenuto che la questione vada sottoposta alla Sezione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla conformità a legge dei provvedimenti citati in narrativa concernenti il fondo di previdenza del personale dell'E.S.A.C. (oggi trasformato in Agenzia regionale per lo sviluppo ed i servizi in agricoltura - A.R.S.S.A.), provvedimenti adottati in conseguenza della

emanazione della legge regionale n.3 in data 7 febbraio 1994 relativa alla interpretazione autentica dell'art. 35 della legge regionale 22 aprile 1985, n.21.

Tale pronuncia si rende necessaria a seguito dei dubbi insorti in sede di applicazione della citata legge interpretativa con riferimento alla natura di tale fondo, all'ambito temporale della sua applicazione ed ai soggetti che potevano beneficiarne in relazione alla deliberazione n.2 del 18 febbraio 1970 con la quale l'Opera Sila accoglieva una direttiva del Ministero del tesoro in ordine alla cessazione, per il personale dell'Ente da iscriversi alla C.P.D.E.L., del "trattamento di particolari fondi di previdenza e di conti individuali e di altre forme comunque previste che abbiano carattere integrativo" rispetto al trattamento di pensione assicurato dalla Cassa stessa.

Il valore di tale prescrizione è strettamente correlato alla fonte da cui promana da qualificarsi come atto deliberativo adottato dall'Ente nell'ambito dei propri poteri di autonomia e destinato ad influire sul trattamento previdenziale dei propri dipendenti una volta completato il procedimento di iscrizione con l'emanazione del decreto interministeriale di approvazione che intervenne in data 5 dicembre 1970 in funzione di atto di controllo.

Ne è a dire che tale atto assuma un più alto valore cogente per il fatto che la direttiva ministeriale cui esso si adeguava era conforme al disposto dell'art. 17 della legge 8 marzo 1968, n.152 che si riferiva a diverse e ben determinate fattispecie da cui non possono trarsi principi generali che valgono a limitare la

discrezionalità in materia di trattamento previdenziale spettante ai dipendenti di enti diversi quale l'Ente di sviluppo che ne occupa.

Una ulteriore conferma che di un atto di autonomia si tratti può agevolmente trarsi dalla circostanza che l'art. 39 della legge 11 aprile 1955, n.379 e l'art.10 della legge 22 novembre 1962 n.1646 concernenti la facoltà di iscrizione alla C.P.D.E.L. non prevedono alcuna causa limitativa o condizione preclusiva posto che la suddetta normativa "non esclude la coesistenza dell'iscrizione alla C.P.D.E.L. con eventuali forme integrative ma neanche però la impone. Essa lascia, quindi, in materia piena libertà discrezionale al responsabile giudizio dei singoli enti" (Consiglio di Stato. Sez. VI n.66/561, 30.10.73/29.1.74). La cessazione dei benefici del fondo, che doveva conseguire alla accettazione della direttiva ministeriale, rappresentò il risultato di una scelta dell'Ente della quale i dipendenti non potevano dolersi perché alle negative conseguenze scaturenti dall'esercizio di un tale potere discrezionale faceva riscontro una correlativa facoltà di optare per il mantenimento del trattamento in precedenza vigente.

In tale contesto va valutata la vicenda dei dipendenti dell'Ente Delta Padano che intendevano mantenere i benefici del fondo di previdenza pur avendo optato per la C.P.D.E.L. ed il cui ricorso dette luogo alla citata decisione di rigetto del Consiglio di Stato n.248/77 citata nella esposizione in fatto, decisione dalla quale si ricava ulteriore conferma di quanto detto sopra in ordine alla natura dell'atto deliberativo che accoglieva la direttiva ministeriale in rapporto

alle norme che riguardavano gli enti locali tenuti obbligatoriamente ad assicurare i propri dipendenti all'I.N.A.D.E.L. ed alla C.P.D.E.L..

Naturalmente il valore prescrittivo di tale atto deliberativo incontra i normali limiti oggettivi e soggettivi derivanti da atti normativi di segno diverso o da atti di pari livello emanati dall'Ente nella subietta materia.

In ordine a quest'ultimo punto e sempre con riferimento alla citata decisione del Consiglio di Stato, va evidenziato che mentre il regolamento del fondo emanato dall'Ente Delta Padano, coerentemente con il contenuto della deliberazione di iscrizione alla C.P.D.E.L. in precedenza adottata, limitava tale trattamento ai soli dipendenti che non avevano optato per la Cassa, analoga prescrizione non si rinviene nella delibera n.136 del 18 dicembre 1973 che dettava una completa ed esaustiva disciplina regolamentare del fondo di previdenza in epoca successiva alla emanazione del decreto interministeriale del 5 dicembre 1970 che sanzionava l'iscrizione alla Cassa dei dipendenti dell'Opera Sila.

In effetti, e ciò rappresenta un dato singolare della vicenda del fondo di previdenza dell'E.S.A.C., ai mutamenti intervenuti nell'assetto istituzionale dell'Ente non sono seguiti i coerenti adeguamenti del regolamento organico per quanto riguarda il trattamento di quiescenza e di previdenza che è rimasto sostanzialmente quello del personale dell'Opera Sila integrato dalla delibera n.136 in data 18 dicembre 1973 sul fondo di accantonamento adottata in applicazione dell'art.73 del regolamento organico approvato il 23 dicembre 1970. Cosicché, come precisato in narrativa, il bando di concorso a circa 200 posti pubblicato

sulla Gazzetta Ufficiale n.222 del 26 agosto 1974 espressamente stabiliva che per quanto ivi non previsto "si osservano le disposizioni contenute nel regolamento organico del personale dell'Opera Sila".

Il citato assetto normativo non cambia con l'emanazione della legge 14 dicembre 1978 n.28 di istituzione dell'E.S.A.C. entrata in vigore lo stesso giorno 14 dicembre 1978.

Il secondo comma dell'art.26 della citata legge n.28 dispone che, in attesa delle determinazioni di competenza del Consiglio regionale, "per la disciplina del trattamento giuridico, del trattamento economico e del trattamento di fine rapporto del personale dell'Ente restano valide le norme che regolano il rapporto di impiego dei dipendenti dell'Opera Sila".

La sostanziale stabilità del citato impianto normativo originariamente previsto per l'Opera Sila era in un certo senso aderente ad un assetto organico del personale che non aveva subito modifiche in conseguenza del divieto di nuove assunzioni contenuto nel terzo comma dell'art. 26 della citata legge n.28 del 1978; divieto reiterato dal terzo comma dell'art.24 della legge regionale 19 giugno 1986, n.24 e che permane attualmente in attesa dell'approvazione della pianta organica dell'A.R.S.S.A. (art. 16, sesto comma della legge n.15 del 1993).

In presenza di tali presupposti la Giunta Regionale in sede di approvazione del progetto di legge per il recepimento dell'accordo del 29 aprile 1983 si determinò ad estendere a tutto il personale dell'Opera Sila confluito nell'E.S.A.C.

i benefici del fondo di previdenza "nella piena consapevolezza che le finalità attribuite all'E.S.A.C. dal legislatore regionale" potevano essere "concretamente ed operativamente raggiunte solo attraverso la sistemazione del personale stesso".

A seguito dell'intervento governativo di cui si è già detto, l'art.35 del progetto di legge venne modificato nel senso che il limite temporale di godimento del fondo venne fissato con riferimento al 3 aprile 1975, data di entrata in vigore della legge n.70 del 1975, limite incongruo sia perché il richiamo al secondo comma dell'art.14 della citata legge appariva non pertinente (l'E.S.A.C. in quanto ente regionale non rientrava tra gli enti destinatari della legge) sia perché, di fatto, dava una soluzione solo parziale al problema della compatibilità tra godimento del fondo e trattamento C.P.D.E.L. che il progetto di legge intendeva risolvere.

Nella prospettazione del Ministero del Tesoro, quale risulta dal citato parere n.205835 in data 30.11.1994, il rilievo governativo avrebbe dovuto concretarsi nella prescrizione di incompatibilità tra il mantenimento del fondo e l'iscrizione alla C.P.D.E.L..

Sta di fatto che con l'entrata in vigore della legge n.21 del 1985 i dipendenti dell'E.S.A.C. in servizio alla data del 3 aprile 1975 potevano cumulare il trattamento della Cassa con le prestazioni del fondo di previdenza e ciò ottennero in concreto per estensione del giudicato formatosi a seguito di ricorso di un dipendente che aveva optato per l'iscrizione alla C.P.D.E.L..

La Corte di Cassazione infatti con decisione n.3671/92 del 4.10.1991/24.3.1992 ritenne compatibile con l'iscrizione alla Cassa le prestazioni del fondo in quanto esso andava qualificato come "trattamento retributivo a carattere differito a fini previdenziali...intangibile quale prestazione del lavoro eseguito" e pertanto non avente "attinenza col regime integrativo o sostitutivo di prestazioni previdenziali strictu sensu intese".

La Sezione non ritiene indispensabile soffermarsi sulla qualificazione giuridica di detto fondo pur non ignorando che l'indirizzo giurisprudenziale prevalente è nel senso appena delineato (Cfr. Cass. Sez. II n.3850 del 24.5.1975; Cass. 6.6/14.12.1978 e Cass. 17.3.1983/13.3.1984; Consiglio di Stato, Sez. VI, n.97 dell'1.4.1977/27.1.1978; Sez. VI, n.391 del 18.2.1992/2.6.1993; TAR Calabria n.1367 dell'8.10.1993/5.1.1994 e n.2.400 dell'8.10.1993/13.1.1994).

Ciò in considerazione del carattere omnicomprensivo che consegue all'ampia dizione letterale della clausola di esclusione deliberata dall'Ente in occasione dell'esercizio della facoltà di iscrizione alla C.P.D.E.L.. In sostanza tale statuizione deliberata dall'Ente nell'esercizio dei suoi poteri di autonomia conserva il suo valore sempreché non vi siano precetti normativi che, come spesso avviene nelle ipotesi di trasformazione del trattamento di quiescenza o previdenza, provvedono ad individuare, con carattere cogente, ambiti soggettivi e limiti temporali.

Tale funzione tendeva ad assolvere l'art. 35 della più volte citata legge n.21 del 1985 secondo la quale il limite del godimento del fondo di previdenza in regime di iscrizione alla C.P.D.E.L. veniva fissato con riferimento alla data del 3 aprile 1975 e con riguardo a tutto il personale dell'ente in servizio o già cessato dal servizio a quella data.

Tale limite, a norma dell'art.1 della legge 7 febbraio 1994, n.3 recante interpretazione autentica del predetto art. 35, risulta esteso a tutto il personale in servizio o cessato dal servizio al 14 dicembre 1978 data di istituzione dell'E.S.A.C..

Tenuto conto di quanto sopra evidenziato e considerato che alla piena operatività della citata legge regionale non si oppongono nella subietta materia preclusioni derivanti da norme statali o principi generali da esse desumibili.

P.Q.M.

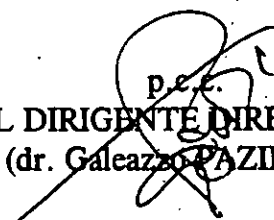
Il Collegio delibera non luogo a rilievo sui provvedimenti adottati dall'Ente in applicazione della legge regionale n.3 del 1994.

Ordina che copia della presente determinazione sia inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro del tesoro, al Presidente della Giunta Regionale della Calabria ed al Presidente dell'A.R.S.S.A..

ESTENSORE
f.to ZOTTA

PRESIDENTE
f.to COLTELLI

Depositata in Segreteria il 14 luglio 1995


P.E.E.
IL DIRIGENTE DIRETTORE
(dr. Galeazzo PAZIENZA)