

Determinazione n. 46/96**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza dell'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;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1961, con il quale **l'ERSAT - Ente regionale di sviluppo ed assistenza tecnica in agricoltura** è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1987 al 1994, nonché le annesse relazioni degli Organi amministrativi e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in ottemperanza al disposto dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Giorgio Putti e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, sulla base degli atti e degli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1987 al 1994;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi relativi agli esercizi dal 1987 al 1994 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'ERSAT - Ente regionale di sviluppo ed assistenza tecnica in agricoltura - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Putti

IL PRESIDENTE

f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATI DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA PER GLI ESERCIZI DAL 1987 AL 1994 DELL' ENTE REGIONALE DI SVILUPPO E ASSISTENZA TECNICA IN AGRICOLTURA (ERSAT)

SOMMARIO

Premessa. - PARTE PRIMA. - 1. L'ordinamento, gli organi, il personale. - 1.1 L'ordinamento. - 1.2 La struttura operativa. - 1.3 Gli organi. - 1.4 Il personale. - 1.5 Il fondo di liquidazione (T.F.R.). - 1.6 Notazioni sulla vigilanza ed il controllo. - 1.7 Il Regolamento di amministrazione e contabilità. - 1.8 La nuova procedura del controllo. - 1.9 Tipologia del controllo. - 1.10 Il procedimento del controllo. - PARTE SECONDA. - 2. L'attività istituzionale. - 2.1 Considerazioni generali. - 2.2 Attività di programmazione. - 2.3 Riforma dell'assetto agro-pastorale. - 2.4 Assistenza tecnica in agricoltura. - 2.5 Assistenza alle cooperative: tecnica, economica e finanziaria. - 2.6 Altri compiti di riordino e valorizzazione. 2.6.1 Funzioni del Consorzio di bonifica del CBM del Liscia. - 2.6.2 Attività svolta per conto dell'A.I.M.A. - 2.6.3 Gestione stralcio Riforma fondiaria (legge n. 386 del 1976) ad esaurimento. - 2.6.4 Società bonifiche sarde (S.B.S.). - PARTE TERZA. - 3. La gestione finanziaria. - 3.1 Premessa. - 3.2 Bilanci di previsione e rendiconti. - 3.3 Assegnazioni statali e regionali. - 3.4 Risultati della gestione. - 3.5 Raffronto delle previsioni finali con le risultanze di consuntivo. - 3.6 Situazione patrimoniale. Conto dei residui. Conto economico. - 3.7 Avanzo di amministrazione. - 3.8 Note conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

La presente relazione concerne il risultato del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in Agricoltura della Regione Autonoma della Sardegna, con sede in Cagliari, per gli anni dal 1987 al 1994.

L'Ente è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, a norma dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n.259; la gestione finanziaria ha formato oggetto di relazioni al Parlamento fino all'anno 1986¹.

Nel corso della presente relazione saranno evidenziate le connotazioni sopravvenute rispetto alla legge istitutiva dell'Ente che postulano una disciplina del settore specie per quanto attiene ai rapporti tra la Regione e l'ERSAT, tenuto conto che la funzione di quest'ultimo per effetto della sopravvenuta legislazione da meramente strumentale è andata acquisendo connotati di complementarietà.

Pertanto, non ricorrono le condizioni tutte fissate nella delibera, a suo tempo, adottata da parte di questa Sezione per l'assoggettamento al controllo.

L'assunto trova ulteriore conforto nella delibera n. 42/96 di questa stessa Sezione relativa ad analoga fattispecie (ESAM) che ha evidenziato l'esigenza che il controllo della Corte sugli enti strumentali della Regione si sposti dalla Sezione Enti alla Sezione intestataria del controllo regionale.

Ne consegue che, con la presente relazione, deve considerarsi conclusa l'attività di referto sull'Ente da parte della Sezione Controllo Enti posto che, con il mutamento del quadro normativo regionale e con le modifiche introdotte nell'ordinamento della Corte dei conti dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono venuti a cessare i requisiti di legge per l'esercizio del controllo sull'ERSAT ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n.259.

¹ - Anni 1976-1982 cfr. Atti Parlamentari IX Legisl., Atti Camera dei Deputati, doc. XV, n.73

- Anni 1983-1986 cfr. Atti Parlamentari X Legisl., Atti Camera dei Deputati, doc. XV, n.104.

PARTE PRIMA

1. L'ordinamento, gli organi, il personale.

1.1. - L'ordinamento

I principi generali di cui alla legge 30 aprile 1976, n.386, in materia di organizzazione degli enti di sviluppo nell'ordinamento regionale, hanno trovato attuazione con la legge regionale sarda 19 gennaio 1984, n.5, con la quale all'ERSAT è stata attribuita la qualità di ente strumentale regionale; contestualmente, con la rideterminazione dei compiti istituzionali, esso è venuto ad assumere una particolare caratterizzazione complementare all'attività dell'Assessorato regionale all'agricoltura.

E' da precisare che la nomina degli Organi di Amministrazione da parte della Giunta regionale sarda, avvenuta in data 24.12.1987 con decreto n.147, di cui si è data notizia anche nella relazione del quadriennio precedente, ha concluso il lungo processo di adeguamento dell'ordinamento e della gestione dell'Ente sulla base dei principi della L. 386/76 (norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli Enti di Sviluppo).

Detto adeguamento ha trovato articolazione, negli anni 1976-1984, attraverso laboriose trattative fra Stato e Regione, nel quadro delle norme di attuazione dello Statuto Sardo ed è culminato nel D.P.R. 7.6.1979, n.259, (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernenti il trasferimento alla Regione dell'ETFAS - Ente di Sviluppo in Sardegna), a cui hanno fatto seguito la L. 13.4.1983, n. 122 (riguardante la definizione degli aspetti finanziari del trasferimento di competenze) e, infine, la L. R. 19.1.1984, n.5, che ha definito l'ordinamento giuridico ed i compiti dell'ERSAT dopo tale trasferimento, disponendone l'inserimento nell'ambito degli Enti strumentali della Regione.

La nomina del Consiglio di Amministrazione, insediatosi il 18.2.1988, ha inoltre posto fine alla gestione commissariale protrattasi per oltre 11 anni, nel corso della quale aveva trovato sviluppo soprattutto l'attività della Sezione Speciale costituita nell'Ente con L. R. 6.9.1976, n.44, per la riforma dell'assetto agro-pastorale.

Tale gestione commissariale, peraltro, aveva mantenuto immutata la pre-esistente struttura organizzativa e la dotazione organica dell'Ente, nonostante l'espandersi dell'attività sul territorio e l'intervenuta normativa regionale in materia di organizzazione degli uffici e di ordinamento del personale (L.R. 17.8.1978, n.51) che ne disponeva l'adeguamento ai nuovi modelli omogenei fissati per l'intera area regionale.

Il Consiglio di Amministrazione, in data 26.7.1988, ha provveduto a definire, con proprio atto deliberativo n.4255, sulla base delle direttive dell'Assessore all'Agricoltura e Riforma agro-pastorale, la nuova struttura organizzativa dell'Ente, caratterizzata da uno spiccato decentramento sul territorio di funzioni e di risorse umane prevalentemente tecniche.

Al nuovo assetto hanno fatto seguito gli atti di nomina formale dei coordinatori responsabili delle varie articolazioni della struttura (Coordinatore Generale, Coordinatori di Servizio e Coordinatori di Settore) nonché l'applicazione al personale della normativa prevista dalla L. R. 25.6.1984, n.33, attuativa, nell'ambito regionale, della Legge-quadro nazionale sul pubblico impiego 29.3.1983 n.93.

E' stata inoltre avviata, come sarà precisato in specifico capitolo che segue, una complessiva azione di riordino, riqualificazione e rinnovo del personale in servizio, anche attraverso nuove assunzioni di personale tecnico a parziale copertura dei rilevanti vuoti di organico derivanti dal blocco delle assunzioni protrattosi per molti anni (le uniche eccezioni in materia hanno riguardato alcune assunzioni obbligatorie per le categorie protette e le unità giovanili della L. 285/77).

Di pari passo con l'azione di adeguamento organizzativo si è sviluppato il processo di affidamento di nuovi compiti da parte della Regione Sarda - Assessorato Agricoltura, in conseguenza, soprattutto, della rilevante mole di nuove competenze attribuite alla medesima Regione dalla complessa ed ampia normativa CEE in agricoltura.

Negli atti della programmazione regionale, emanati dal Consiglio regionale in attuazione della L. R. 1.8.1975, n.33 (Compiti della Regione nella programmazione), viene definito esplicitamente il ruolo prioritario dell'Ente.

Il piano generale di sviluppo triennale e il correlato programma pluriennale periodicamente approvati dal Consiglio regionale attribuiscono all'ERSAT

il principale compito di gestire l'assistenza tecnica pubblica, da collegare ed integrare con quella svolta da organismi privati (consorzi, associazioni di produttori) ed intesa non come un intervento a sé stante, ma quale componente centrale di un sistema integrato di servizi reali all'impresa agricola includente anche la ricerca, la formazione e l'informazione, oltre ad alcuni servizi amministrativi e di marketing.

1.2. - La struttura operativa

La struttura operativa risulta articolata in n. 7 servizi centrali ripartiti in settori ed in altrettante sedi territoriali circondariali, oltre il servizio per le attività consortili di bonifica montana del Liscia (Olbia).

1.3. - Gli Organi

Con la legge regionale 23 agosto 1995, n. 20, sono state introdotte nuove norme per la semplificazione e la razionalizzazione dell'ordinamento degli enti strumentali della regione.

Rispetto al precedente ordinamento dell'ERSAT recato dalla legge regionale 19 gennaio 1984, n. 5, che individua i seguenti organi statutari:

- 1) consiglio di amministrazione;
- 2) presidente;
- 3) comitato esecutivo;
- 4) collegio sindacale;

la nuova legge regionale ha soppresso il comitato esecutivo ed ha ridotto la composizione numerica del consiglio di amministrazione prevedendo, oltre al presidente, sei membri contro i precedenti ventiquattro.

I sei membri sono individuati come appresso:

- a) tre eletti dal Consiglio regionale, con voto limitato a due;
 - tre designati dalla Giunta regionale, di cui uno prescelto in elenchi di almeno tre nomi proposti dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello regionale ed uno prescelto in elenchi di almeno tre nomi proposti dalle centrali di cooperazione.

Il Consiglio di amministrazione è nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta medesima.

Al Consiglio di Amministrazione è riservato il compito di deliberare sulle seguenti questioni (art. 8, L. R. n. 5/1984):

- a) il bilancio preventivo e il conto dell'Ente e delle gestioni speciali annesse e le relative variazioni;
- b) il programma annuale delle iniziative da promuovere e dei provvedimenti da adottare per attuare le finalità istitutive dell'Ente;
- c) il regolamento di amministrazione e contabilità;
- d) il regolamento organico del personale;
- e) tutti gli atti e contratti di acquisto e di alienazione dei beni immobili;
- f) l'accensione e la cancellazione di ipoteche;
- g) la costituzione di società e di altre forme associate e la partecipazione ad esse;
- h) le domande di concessione di acqua;
- i) le accettazioni di eredità, di donazioni e di legati disposti a favore dell'Ente;
- l) i criteri, gli indirizzi e le direttive per l'organizzazione dell'attività dell'Ente e per l'utilizzazione del personale, curandone la migliore ripartizione per le diverse esigenze;
- m) le nomine, nella sua prima riunione, dei due Vice Presidenti.

Quest'ultima previsione risulta ora espressamente abrogata dall'art. 9 della L. R. n. 20 che ha disposto la soppressione delle cariche di vice presidente.

Il Consiglio di amministrazione è convocato dal Presidente e si riunisce normalmente una volta al mese o quando ne sia fatta la domanda da almeno un terzo dei Consiglieri e dal Collegio sindacale.

Alle riunioni del Consiglio di Amministrazione ha facoltà di intervenire l'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale o un suo delegato.

Per la validità delle deliberazioni è necessaria la presenza della maggioranza dei componenti.

Le deliberazioni sono adottate a maggioranza di voti: in caso di parità prevale il voto del Presidente.

Il Collegio dei sindaci dell'ERSAT è nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale ed è composto da tre membri, di cui due prescelti dalla Giunta regionale e uno designato dal Ministero del Tesoro. Il Presidente è eletto all'interno del collegio.

I Sindaci assistono alle sedute del Consiglio di amministrazione dell'Ente e comunicano le osservazioni ed i rilievi al Presidente dell'Ente stesso.

Il Collegio sindacale trasmette, almeno ogni sei mesi, alla Giunta regionale una relazione sull'andamento della gestione amministrativa e finanziaria dell'Ente controllato.

L'Amministrazione regionale, con decreto del Presidente della Giunta del 21.1.1988, n.14, ha adeguato l'ammontare degli emolumenti spettanti ai componenti degli organi statutari, come segue (importi dal lordo):

Consiglio di Amministrazione

Presidente	L. 3.250.000 mensili
Vice Presidente	L. 7.790.000 annue
Consiglieri	L. 3.890.000 annue

Collegio Sindacale

Presidente	L. 4.875.000 annue
Sindaci effettivi	L. 4.224.000 annue
Sindaci supplenti	L. 1.624.000 annue.

Al Magistrato della Corte dei conti, delegato al controllo ai sensi dell'art.12 della L. 21 marzo 1958, n.259, non vengono erogati compensi né medaglie di presenza.

La richiamata legge regionale 23 agosto 1995, n. 20, recante norme sull'ordinamento degli Enti regionali, ha stabilito nuovi criteri per l'attribuzione dei compensi (art. 6).

In base a detta normativa al Presidente dell'ERSAT compete una indennità di carica mensile pari alla retribuzione complessiva spettante ad un dipendente dell'Amministrazione regionale inquadrato nella qualifica dirigenziale con venti anni di anzianità, maggiorata dell'indennità di carica prevista per il coordinatore generale.

Ai componenti del Consiglio di Amministrazione è attribuita una indennità di carica pari al cinquanta per cento della indennità spettante al Presidente dell'Ente.

Ai componenti del Collegio dei Sindaci è attribuita una indennità di carica annua pari a lire 6.000.000, maggiorata del 20 per cento per il Presidente.

In data 24.12.1987, con decreto n.147 del Presidente della Giunta Regionale Sarda, furono nominati il Presidente ed il Consiglio di Amministrazione dell'ERSAT, nella composizione prevista dall'art. 7 della L.R. n.5/84.

Con decreto del Presidente della Giunta del 17.8.1990, n.144, è stato rinnovato anche il Collegio sindacale che si trovava "in prorogatio" da diversi anni, essendo stato nominato il 17 aprile 1968.

Gli organi di amministrazione hanno operato con continuità fino al 22.12.1992, data in cui il Presidente della Giunta Regionale ha disposto, con proprio decreto n.334, il loro scioglimento e la nomina di un Commissario Straordinario.

Il Consiglio di Amministrazione sarebbe venuto a naturale scadenza il 24 dicembre 1992.

In proposito, va detto che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art.13 della L.R. 19 gennaio 1984, n.5, la ricostituzione degli Organi non può essere procrastinata oltre il termine di tre mesi, prorogabile di un altro trimestre dalla data del decreto di scioglimento.

Con successivo decreto del Presidente della Giunta Regionale in data 17 ottobre 1994, n.279, il Commissario Straordinario, venuto meno per dimissioni, è stato sostituito nella carica con altro funzionario regionale, fino alla ricostituzione degli organi ordinari di amministrazione dell'ERSAT e, comunque, per un periodo massimo di tre mesi.

Il nuovo Commissario Straordinario è rimasto in carica sino al 31 ottobre 1995.

Ciò, nonostante che, nel frattempo, era stata emanata anche la legge regionale 3 maggio 1995, n.11, recante norme in materia di scadenza, proroga e decadenza degli organi amministrativi della Regione Sardegna in materia di società partecipate dalla Regione e di rappresentanti della Regione che, tra l'altro, limita a quarantacinque giorni il termine massimo di proroga degli organi non ricostituiti entro la scadenza.

Il protrarsi della gestione commissariale e la mancata autolimitazione, da parte dei Commissari straordinari succedutisi nella carica, di prestabilire i giorni destinati all'attività deliberativa hanno di fatto impedito il controllo con-

comitante voluto dalla legge e dallo statuto attraverso la partecipazione, alle relative sedute deliberanti, dei rappresentanti del Collegio Sindacale, rendendo, così, difficoltosa anche l'ordinaria attività di controllo da parte dei predetti.

A ciò, debbesi aggiungere che la persistente monocraticità dell'organo deliberativo dell'ERSAT ha attenuato l'efficacia stessa della sottoposizione dell'Ente medesimo al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge n.259 del 1958, in quanto, con il venir meno del presupposto qualificante degli organi di amministrazione, quale è la collegialità, tale controllo si è ridotto, in concreto, al riscontro successivo delle delibere commissariali e dopo che sono divenute esecutive.

In sede di prima applicazione l'art. 28 della L.R. n.20/1995 ha previsto, per la nomina nelle cariche di amministrazione e sindacali il termine del 31 ottobre 1995 e quello del 30 giugno 1996 per la loro cessazione. Ciò con il divieto di rinnovo delle nomine.

Il Consiglio di amministrazione ed il relativo presidente attualmente in carica sono stati nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 292 del 31 ottobre 1995.

Il Collegio dei sindaci in carica è stato nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 418 del 29 dicembre 1995.

Con legge regionale 8 luglio 1996, n. 25, sono stati prorogati al 31 marzo 1997 i termini di scadenza degli organi di amministrazione e controllo degli enti regionali.

1.4. - Il personale

Nel periodo di tempo cui questa relazione si riferisce, il tema dominante è stato rappresentato dall'insieme inscindibile delle problematiche organizzative e del personale, allo scopo di restituire funzionalità alla struttura.

Recepita la L. R. 51/78, con l'approvazione del Regolamento Organico del 1981, il Consiglio di Amministrazione, ha affrontato aspetti significativi per l'ERSAT quali:

- a) la dislocazione del personale sul territorio derivante dal precedente quadro istituzionale non rispondente ai compiti, riferiti in ugual misura a tutte le zone dell'Isola;
- b) l'età elevata del personale;