

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. **XV-bis**

n. 4

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI N. 48/93

con cui

si dichiara la non conformità a legge, nei sensi e nei limiti richiamati nella motivazione, del ricorso a regime di *prorogatio* della durata in carica del commissario straordinario dell'Ente di sviluppo agricolo della Calabria (ESAC) nonché dell'organizzazione, della gestione e dell'assetto contabile delle attività imprenditoriali dell'Ente e dell'omessa adozione del piano di dismissione delle imprese

—————
Comunicata alla Presidenza il 2 febbraio 1994
—————

11-CDC-DET-0004-0

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 ricostituzione degli organi ordinari dell'ESAC.

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

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

Consegue, che, specie nei casi di eclatante violazione del sistema ordinamentale, come nella fattispecie in esame, l'Autorità di Governo ha l'onere di procedere ad un esame della situazione denunciata, adottando i provvedimenti consequenziali (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 esplicitare 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 Pazienza)

