

Determinazione n. 31/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 28 aprile 1998;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259 nonchè la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1961, con il quale l'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1996, nonchè le annesse relazioni del Commissario dell'Ente e del Collegio dei revisori, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Ignazio de Marco 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 della società stessa per l'esercizio 1996;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo - corredato delle relazioni del Commissario dell'Ente e del Collegio dei revisori - 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 n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 1996 - corredato dalle relazioni del Commisario dell'Ente e del Collegio dei revisori dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della società medesima.

L'ESTENSORE

f.to Ignazio de Marco

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL PARLAMENTO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE PER LO SVILUPPO DELL'IRRIGAZIONE E LA TRASFORMAZIONE FONDARIA IN PUGLIA, LUCANIA E IRPINIA PER L'ESERCIZIO 1996

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Vicende significative. - 3. Organi dell'Ente. - 4. Personale. - 5. Gestione finanziaria e contabile. - 5.1. I bilanci. - 5.2. Gli scostamenti. - 6. I risultati gestionali. - 6.1. Notazioni generali. - 6.2. La situazione finanziaria. - 6.3. I residui. - 6.4. La situazione amministrativa. - 6.5. La situazione economica. - 6.6. La situazione patrimoniale. - 7. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. - Premessa

La Corte riferisce al Parlamento sul risultato del controllo effettuato - in base all'art.12 della legge n.259/1958 nonché all'art.3 della legge n. 20/1994 - sull'*Ente per lo sviluppo dell' irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania e Irpinia*, ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero per le politiche agricole. Il referto attiene all'esercizio 1996 ¹ e, oltre alle notazioni precipuamente inerenti al periodo in esame, contiene taluni riferimenti fino a data corrente.

2. - Vicende significative

A) Come già accennato nell'ultima relazione, il cronico squilibrio economico dell'Ente si è acuito nel 1996 al punto da rendere difficile la corresponsione delle retribuzioni al personale e l'erogazione dei pagamenti concernenti lo svolgimento delle normali attività istituzionali. La grave situazione è stata, per così dire, "tamponata" con l'erogazione straordinaria di 30 miliardi, riscossi nel luglio dello stesso anno, disposta col d. legge 4 dicembre 1995, n. 518 (non convertito e, più volte, reiterato fino alla conversione con legge 20 dicembre 1996, n.642). Osserva, in proposito, la Corte che questo apporto - finalizzato, come in passato ², al ripiano dei pregressi disavanzi economici - ha temporaneamente migliorato, col suo transitorio effetto positivo, la gestione dell'esercizio ma non è tale da assicurare, anche per il futuro, l'equilibrio gestionale.

B) L'Ente ha applicato il criterio, formalizzato dal Ministero vigilante col D.M. 21 novembre 1995 ³ (avente decorrenza 1 gennaio 1995), finalizzato ad ottenere il "prezzo"

¹ La gestione dell'Ente ha formato oggetto di relazioni al Parlamento per gli anni dal 1978 al 1995 (Atti parlamentari - IX Legislatura - Camera dei Deputati - Doc. XV - n.28 e n.79; X Legislatura - Doc.XV - n.209; XIII Legislatura - Doc.XV - n.53).

² Nel triennio 1988/90 fu concesso un contributo straordinario di lire 35 miliardi.

³ D.M. 21 novembre 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n.283 del 4 dicembre 1995, che ha recepito i criteri contenuti nella deliberazione dell'Ente n. 18.732 del 15.5.1995 e, pertanto, sancito la ripartizione dei costi tra i fruitori istituzionali della risorsa idrica.

remunerativo del costo del servizio - determinato per l'esercizio 1996 in lire 36,959 al metro cubo ⁴ - in rapporto al volume di acqua erogato: i soggetti fruitori (in particolare, l'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese ed alcuni Consorzi di bonifica) continuano, però, ad opporre forti resistenze ⁵ nelle diverse sedi giurisdizionali, ancorchè, sino ad ora, con risultati positivi solo per l'Ente in quanto: 1) Il Tar Puglia ed il Consiglio di Stato hanno rigettato l'istanza cautelare avverso il decreto ministeriale del 21.11.95 presentata dai Consorzi di Bonifica di: Capitanata, Bradano e Metaponto, Terre d'Apulia; 2) il Tribunale di Matera ha concesso (all'Ente) l'ingiunzione di pagamento nei confronti del Consorzio di Bonifica Bradano e Metaponto; 3) il Tribunale di Foggia e quello di Bari hanno respinto i ricorsi del Consorzio di Bonifica della Capitanata e dell'E.A.A.P. tendenti ad ottenere la sospensione dell'esecutività dei ruoli esattoriali emessi dall'Ente ai sensi degli artt. 61 e 69, 2° co., del D.P.R. 28.1.1988 n.43. Il Giudice dell'esecuzione presso il Tribunale di Bari, con ordinanza del 29.7.1997, nel rigettare l'avversa istanza, ha assegnato all'Ente Irrigazione il complessivo importo di lire 10.871.669.182 per acconti riguardanti il 1995 e 1996.

C) Il Commissario straordinario, cessato dalla carica il 31/12/1996, è rimasto in *prorogatio* fino al 14/2/1997 quando è, definitivamente, decaduto *ex art.6, co. 1, d.l. 16 maggio 1994 n.293* (convertito con legge 15 luglio 1994, n.444). Dopo breve *vacatio*, la gestione commissariale è stata prorogata, dapprima, fino al 31 dicembre 1997 (D.M. n. 411 del 3.3.1997) e, poi, fino al 30 giugno 1998 (D.M. 23.12.1997 n.498): l'incarico è stato conferito al direttore generale, contestualmente dimessosi dalla relativa funzione affidata, in via provvisoria, ad altro dirigente dell'Ente.

Il compenso annuo lordo corrisposto al Commissario è stato di lire 64.471.558 (nel 1996) elevato a lire 77.204.250 (nel 1997).

* * *

⁴ Delibera del Commissario Straordinario n. 19436 del 29.2.1996. Il *prezzo* è stato ottenuto dividendo il volume di acqua erogabile per l'anno 1996 (al netto della erogazione per uso industriale) per l'importo delle spese correnti (al netto delle entrate di cui al contributo dello Stato e ai contratti in essere con l'industria).

⁵ La questione ha costituito oggetto dell'interrogazione parlamentare n.4-10597 con risposta del Ministro (Atti parlamentari, Camera dei deputati, resoconto sommario n.266 del 3.11.1997).

Rileva la Corte che non è stato ancora istituito il “servizio di controllo interno o nucleo di valutazione” per la verifica dei risultati né si è provveduto a separare le funzioni di indirizzo da quelle gestionali.

3. - Organi dell'Ente

La Corte segnala come, nemmeno fino alla data odierna, siano stati ricostituiti gli organi dell'Ente (il Presidente, il Consiglio d'amministrazione, la Giunta esecutiva) che, dal lontano 1979, opera sotto gestione commissariale ⁶.

Avuto riguardo all'intervenuta decadenza (14.2.1997) del Commissario straordinario “pro tempore”, il Magistrato delegato al controllo chiese ⁷ al Ministero per le Politiche agricole di “rendere ostensive le eventuali iniziative adottate per restituire all'Ente il completo assetto ordinario - e, quindi, la piena funzionalità - trasmettendo copia degli atti formali di avvio del procedimento preordinato alla ricostituzione degli organi di amministrazione”. L'Ufficio di Gabinetto del Ministro rispose ⁸ che “ (...) a tutt'oggi permangono le motivazioni poste a sostegno della predetta gestione commissariale, non essendosi ancora conclusa la fase di riorganizzazione degli Enti vigilati dal Ministero” e comunicò di aver adottato il decreto di proroga fino al 31.12.1997. Prima dell'indicata scadenza, detto incarico è stato, però, nuovamente prorogato considerato - come si legge nelle premesse del relativo D.M. - che “ l'iter procedurale per il riordino del citato ente, già avviato in vigore della legge n. 491/1993, dovrà trovare attuazione secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 143/1997, istitutivo del Ministero per le Politiche agricole in sostituzione del soppresso Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali”. Nell'apprendere i menzionati riferimenti alla fase di riorganizzazione ed all'iter procedurale di riordino dell'Ente, il medesimo Magistrato ha chiesto ⁹ al Ministro di far “conoscere sia tutte le iniziative avviate in vigore della legge n. 491/1993 sia quelle conseguenti al decreto

⁶ Dal 22 novembre 1994, l'emolumento connesso a detta carica è costituito da una indennità mensile.

⁷ Lettera n. 1361/39 del 27.2.1997 indirizzata anche alla Direzione generale dei servizi Generali e del Personale del Dicastero e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio - Segretariato Generale - UCA.

⁸ Nota n. 31457/gab in data 12.3.1997.

⁹ Lettera n. 1381/39 del 23.2.1998 indirizzata anche alla Direzione generale dei servizi Generali e del Personale del Dicastero e, per conoscenza, alla Presidenza del Consiglio - Segretariato Generale -UCA.

legislativo n. 143/1997"¹⁰. E' stato risposto (nota Dir. Gen. S. ex G. e Pers. - div. VIII, n. 110537 del 2.4.1998) di aver dato avvio, dopo la legge n. 491/1993, "*all' iter procedurale per l'emanazione dello schema di regolamento relativo alla riorganizzazione dell'Ente*" e che "*la complessità della materia e la molteplicità dei referenti non hanno, tuttavia, consentito che il suddetto iter trovasse naturale conclusione prima del d. lgs. 143/1997 per cui oggi è nuovamente allo studio lo schema stesso per gli opportuni adattamenti*". Mancano indicazioni, sia pure approssimative, circa la prevedibile conclusione dello studio.

Ciò premesso, osserva anzitutto la Corte che l'ininterrotta ventennale carenza degli organi ordinari contrasta non solo con i generali principi del buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, costituzionalmente sanciti, ma anche con la costante giurisprudenza, in materia, decisamente contraria. Richiama, altresì, i principi informativi della legge 15.7.1994 n. 444 in materia di ricostituzione degli organi ed evidenzia i peculiari riflessi negativi sulla funzionalità dell'Ente: manca, infatti, nella specie, l'immediato e diretto rapporto sia con le tre Regioni interessate alla sua attività e ai suoi servizi sia con le organizzazioni economiche e produttive sia, ancora, con le altre due Amministrazioni statali (Lavori Pubblici e Presidenza del Consiglio) diverse dal vigilante Ministero per le politiche agricole.

Il perdurare della gestione commissariale dell'Ente va, pertanto, censurato poiché il Commissario è, per sua natura, strumento eccezionale e limitato nel tempo, considerati anche gli effetti distorsivi prodotti sul sistema di controllo.

E, inoltre, da censurare l'inerzia manifestata nonostante i ripetuti richiami, al riguardo, rivolti agli organi di Governo; è da auspicare, pertanto, che il Governo stesso - qualora non intenda provvedere alla tempestiva ricostituzione degli ordinari organi di amministrazione, eventualmente semplificandone la composizione¹¹ - affronti e risolva con chiarezza la (eventuale) nuova configurazione giuridica dell'Ente al fine di deciderne, con visione organica e globale, il futuro assetto istituzionale e la relativa collocazione nel moderno contesto socio/economico, in conformità ai generali canoni costituzionali del buon andamento e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

¹⁰ In proposito è intervenuta la Presidenza del Consiglio che, nel richiamare l'attenzione della predetta Amministrazione su quanto previsto dalla legge n. 444/1994, ha invitato la stessa a "*voler corrispondere con ogni urgenza alle indicazioni della Corte dei Conti, inviando nel contempo nota del suddetto provvedimento a questo Ufficio*" (nota Segret. Generale - UCA 2452/IV del 6.3.1998).

¹¹ Mediante opportuna modifica delle relative norme statutarie (come già suggerito col precedente referto) riguardante, ad esempio, la previsione di ben tre Vice Presidenti, uno per ciascuna delle tre Regioni interessate, dal momento che è pure prevista la presenza di un rappresentante per ciascuna di dette Regioni in seno al Consiglio d'amministrazione.

Il Collegio dei revisori, rinnovato in data 10 gennaio 1995 per un quinquennio, scadrà il 10 gennaio 2000. L'importo dell'indennità connessa alla carica di membro del Collegio dei revisori e della medaglia di presenza è rimasto invariato ¹². Il Collegio si è riunito con cadenza quasi mensile : oltre alle verifiche di cassa di cui all'art.26 D.P.R. n.696/1979 nonché ai dovuti pareri sia sui bilanci, e relative variazioni, sia sui conti consuntivi sia sul riaccertamento dei residui, fornisce all'Ente le raccomandazioni ed i suggerimenti necessari per la corretta gestione sotto i profili della legalità amministrativa e della rispondenza ai canoni gius-contabilistici.

4. - Personale

La consistenza del personale nell'ultimo biennio risulta dalla seguente tabella:

PERSONALE DI RUOLO, A TEMPO INDETERMINATO E STAGIONALE	dotazione organica (*)	IN SERVIZIO AL 31/12	
		1995	1996
QUALIFICA			
- DIRETTORE GENERALE	-	-	-
- DIRIGENTI (qualifica ad esaurimento)	4	3	2
- X	27	26	25
- IX	4	4	4
- VIII	35	30	28
- VII	38	37	34
- VI	35	33	27
- V	11	10	10
- IV	16	14	13
- III	2	2	2
totale (A)	172	159	145
- PERSONALE OPERAIO A TEMPO INDETERMINATO (ccl operai agricoli)	29	28	27
- PERSONALE OPERAIO STAGIONALE (ccl operai agricoli)	-	30	17
totale (B)	29	58	44
TOTALE GENERALE (A + B)	201	217	189

(*) Delibera commissariale n. 20627 del 1996.

¹² Lire 292.500 mensili lorde per il Presidente e lire 195.000 mensili lorde per ciascuno degli altri membri. Per i supplenti è di £.58.500. Per ciascuna riunione la medaglia di presenza è di lire 60.000 lorde; detta medaglia è, altresì, corrisposta al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo.

Premesso che è coperto in via provvisoria il posto di Direttore Generale - il cui innegabile rilievo amministrativo-funzionale esige la stabile e certa preposizione di un dirigente "ad hoc" - continua la progressiva riduzione del personale di ruolo (-14 unità nel 1996) per quasi tutte le qualifiche, per effetto del blocco del "turn over" dovuto a disposizioni legislative e/o ministeriali. La diminuzione si rispecchia solo parzialmente sul calo della spesa (v. tabella "costo del lavoro") per le maggiorazioni nelle retribuzioni dovute sia ai miglioramenti contrattuali riguardanti il biennio 1996/7, compresi gli arretrati per il precedente biennio 1994/1995, sia agli avanzamenti di carriera:

(in milioni di lire)

COSTO DEL LAVORO	1995 ^[13]		1996	
	importo	%	importo	%
A) retribuzioni fisse, accessorie e oneri connessi ¹⁴				
- stipendi, salari ed assegni fissi	7.794	66	8.396	67
- compensi per lavoro straordinario	771	7	893	7
- indennità e rimborsi spese per missioni e trasferimenti	776	7	614	5
- oneri assistenziali e previdenziali a carico dell'Ente	2.477	20	2.559	21
TOTALE (A)	11.818	100	12.462	100
variazione %	-		+5,45	
B) benefici sociali, assistenziali e spese a carattere non retributivo				
- corsi per il personale	17	1	31	2
- oneri per trattamento di quiescenza ¹⁵	14	1	14	1
- benefici assistenziali e di natura sociale	45	3	40	2
- quota aggiornamento t.f.r.	1.376	95	1.723	95
TOTALE (B)	1.452	100	1.808	100
variazione %	-		+24,52	
TOTALE GENERALE (A+B)	13.270		14.270	
variazione %	-		+7,54	

¹³ In tutti i prospetti ed indicatori, per migliore comprensione dei fenomeni esposti nonché come termine di raffronto, sono inseriti anche i dati del 1995.

¹⁴ Dal 1995 l'Ente ha inserito nella seconda categoria del titolo I (spese correnti) gli oneri per il personale operaio stagionale a contratto, imputati fino al 1994 ai capitoli concernenti le spese in conto capitale per i lavori.

¹⁵ Si tratta dei benefici concessi agli ex combattenti in applicazione della legge n.336/1970.

La spesa del personale (totale A) incide, sulle spese correnti, nella misura del: 60,41% per il 1995 e del 46,83% per il 1996. Assorbe, invece, delle entrate correnti il: 42,51% per il 1995 e il 23,09% per il 1996. Quest'ultima percentuale è, tuttavia, scarsamente significativa poichè, nel volume delle entrate correnti, figura il menzionato contributo straordinario.

Tenuto conto di quanto precede, è possibile ottenere i seguenti, ulteriori dati comprensivi degli oneri riguardanti tutto il personale operaio (a tempo indeterminato e stagionale):

(in milioni di lire)

	1995	1996	var. %
a) - impegni in milioni di lire (v. totale A)	11.818	12.462	+5,45
b) - costo del lavoro (v. totale generale A+B)	13.270	14.270	+7,53
c) - n. mensilità erogate ¹⁶	2.714	2.595	-4,38
d) - spesa unitaria media mensile (a/c)	4,4	4,8	+9,09
e) - costo del lavoro unitario medio mensile (b/c)	4,9	5,5	+12,20
f) - spesa unitaria media annuale (d*12)	52,8	57,6	+9,09
g) - costo del lavoro unitario medio annuale (e*12)	58,8	66,0	+12,20

Nell'esercizio in esame l'Ente ha avviato la propria ristrutturazione funzionale e organizzativa secondo logiche di esercizio orientate al perseguimento di risultati e obiettivi.

¹⁶ Dati desunti dai conti annuali (art. 65 D.Lvo n.29/1993) per gli esercizi 1995 e 1996.

5. - GESTIONE FINANZIARIA E CONTABILE

5.1 - I Bilanci

L'Ente non ha rispettato i termini di deliberazione previsti dagli articoli 1 e 32 del D.P.R. 696 del 1979 (31 ottobre, per il bilancio preventivo, e 30 aprile per il conto consuntivo) ¹⁷ e il Ministero vigilante non ha ancora provveduto all'approvazione dei suddetti documenti contabili sui quali, invece, il Ministero del tesoro si è espresso con osservazioni ¹⁸.

La Corte raccomanda sollecitudine nell'espletamento degli adempimenti di cui trattasi, essendo il rispetto dei termini un requisito essenziale per il corretto svolgimento delle operazioni gestionali e contabili e per l'efficacia dei controlli; ribadisce, inoltre, che il tempestivo esercizio della funzione di vigilanza risponde ad un preciso obbligo giuridico e costituisce necessaria condizione per la regolarità dell'azione degli organi volitivi dell'Ente ponendosi come ordinata premessa dell'attività gestionale.

5.2 - Gli scostamenti

Dal prospetto si desumono le previsioni iniziali, quelle finali (dopo le variazioni di bilancio) e i dati del consuntivo:

¹⁷

DELIBERE DELL'ENTE E PRONUNCE MINISTERIALI		1996	1997
bilancio preventivo	delibera Commissariale	29/12/95	16/12/96
	pronuncia Ministero del Tesoro	13/05/96	14/04/97
	pronuncia Ministero vigilante		
variazioni al bilancio preventivo	delibere Commissariali	29/7/96 e 13/11/96	02/10/97
	pronuncia Ministero del Tesoro		
	pronuncia Ministero vigilante		
conto consuntivo	delibera Commissariale	17/06/97	
	pronuncia Ministero del Tesoro	25/09/97	
	pronuncia Ministero vigilante		

¹⁸ Le osservazioni attengono, in particolare, all'esigenza di assumere "concrete iniziative tese a consolidare l'equilibrio della gestione attraverso una rigida politica di contenimento della spesa" nonché ad adottare "ogni utile iniziativa tesa ad una positiva definizione delle vertenze in atto" riguardo alla difficile esazione dei crediti (contenzioso da parte di alcuni utenti che partecipano al costo del servizio).