

Determinazione n. 77/2009

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 24 novembre 2009;

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

viste la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visti i decreti del Presidente della Repubblica in data 5 novembre 1980, nn. 3279, 3280, 3281 con cui, rispettivamente, i Consorzi del TICINO, dell'ADDA e dell'OGGIO furono sottoposti controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi di ciascuno degli Enti suddetti, relativi agli esercizi finanziari 2004, 2005, 2006 e 2007;

viste le relazioni del Presidente e del collegio dei revisori, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

viste le pronunce rese dal Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, cui compete la vigilanza sui menzionati Enti;

esaminati gli atti;

udito il relatore I Refendario Antongiulio Martina 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 degli Enti predetti per gli esercizi 2004, 2005, 2006 e 2007;

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 dei conti consuntivi – corredati delle 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'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 2004 al 2007 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – del Consorzio del TICI-

NO, del Consorzio dell'ADDA e del Consorzio dell'OGGIO l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli Enti stessi.

L'ESTENSORE

f.to Antongiulio Martina

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLE GESTIONI FINANZIARIE DEL CONSORZIO DELL'ADDA, DEL CONSORZIO DELL'OGGIO E DEL CONSORZIO DEL TICINO PER GLI ESERCIZI DAL 2004 AL 2007

SOMMARIO

Premessa. - 1. Profili ordinamentali e quadro normativo di riferimento. - 2. Gli organi dei consorzi. - 3. Il personale dei consorzi. - 4. L'ordinamento contabile. - 5. I vincoli di finanza pubblica. - 6. Attività e problematiche di interesse comune dei consorzi. - 7. Il Consorzio dell'Adda. - 7.1 L'attività. - 7.2 I rendiconti generali. - 7.3 Le risultanze della gestione finanziaria. - 7.4 La situazione amministrativa. - 7.5 Il conto economico e lo stato patrimoniale. - 8. Il consorzio dell'Oglio. - 8.1 L'attività. - 8.2 I rendiconti generali. - 8.3 Le risultanze della gestione finanziaria. - 8.4 La situazione amministrativa. - 8.5 Il conto economico e lo stato patrimoniale. - 9. Il Consorzio del Ticino. - 9.1 L'attività. - 9.2 I rendiconti generali. - 9.3 Le risultanze della gestione finanziaria. - 9.4 La situazione amministrativa. - 9.5 Il conto economico e lo stato patrimoniale. - 10. Osservazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

Sulla gestione finanziaria del Consorzio del Ticino, del Consorzio dell'Adda e del Consorzio dell'Oglio, la Corte dei Conti ha già riferito al Parlamento, a norma degli artt. 2 e seguenti della legge 21 marzo 1958, n. 259, fino a tutto l'esercizio 2003¹.

Riferisce ora, con il presente referto, sulla gestione dei predetti Consorzi per gli esercizi dal 2004 al 2007 compresi, nonché sugli eventi più significativi sino alla data corrente.

¹ Vds. per l'esercizio 2003, Atti parlamentari - XIV Legislatura - Camera dei Deputati - Doc. XV - n.387.

1. Profili ordinamentali e quadro normativo di riferimento.

Il Consorzio del Ticino, il Consorzio dell'Adda ed il Consorzio dell'Oglio, istituiti, quali enti autonomi per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere regolatrici degli invasi, rispettivamente, del Lago Maggiore, del Lago di Como e del Lago d'Iseo, sono stati riconosciuti necessari per i fini dell'art. 3 L. L.70/1975, e cioè per lo "sviluppo economico, civile, culturale e democratico del Paese", con D.P.R. 01.04.1978 n° 532.

Rinviando per maggiori dettagli in ordine alle fonti normative, alle funzioni ed alla struttura dei summenzionati enti alle precedenti relazioni, è appena il caso di osservare, avuto riguardo al quadro delle competenze nelle materie di operatività degli stessi², che il combinato disposto degli artt. 89, primo comma, lett. b) e 91, primo comma, D.Lgs. 112/1998, nel prevedere che fossero conferite alle Regioni la generalità delle funzioni in materia di demanio idrico, esclude dal disposto trasferimento le funzioni relative alle dighe di ritenuta aventi le caratteristiche indicate all'articolo 1, comma 1, del D.L.08.08.1994 n°507 conv. con mod. dalla L. 21.10.1994 n°584 - che, in ragione dei relativi requisiti dimensionali, devono considerarsi "grandi dighe" (cfr. Circ. min. LL.PP. 19.04.1995 n°482)³ - nel novero delle quali⁴ rientrano le opere rego-

² La richiesta di rinnovo della concessione a suo tempo assentita per la durata di anni 70 a decorrere dal 25.10.1938, in favore del Consorzio del Ticino, per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio dell'opera regolatrice del Lago Maggiore - ma la questione si pone in termini analoghi avuto riguardo agli altri due Consorzi - è stata l'occasione per una puntualizzazione della relativa problematica, da parte della Direzione per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che, con nota del 14.03.2008 prot. n°6002, riassume le divergenti opinioni espresse, in proposito, dalla Regione Lombardia, che ritiene che la materia sarebbe di sua competenza a seguito del trasferimento della gestione del demanio idrico operata con il D.Lgs. 112/1998, dal Consorzio del Ticino, che ritiene, di converso, che tale passaggio non sarebbe avvenuto in quanto non si tratterebbe di una derivazione d'acqua ma solo di una concessione relativa alla gestione di un'opera di regolazione del lago rilasciata ad un soggetto sottoposto a controllo e vigilanza dello Stato, e dalla Regione Piemonte, che avrebbe chiesto "soltanto un maggior coinvolgimento delle Regioni nelle funzioni di gestione, di indirizzo e di coordinamento del Consorzio del Ticino, poiché trattasi di soggetto preposto a strategici compiti nelle ricorrenti situazioni di criticità", ha espresso l'avviso che quest'ultima sia la posizione più plausibile; in proposito, premesso che il riferimento alle norme del t.u. 1775/1933 per formalizzare la funzione istituzionale per la costruzione, manutenzione e l'esercizio dell'opera regolatrice del Lago Maggiore sarebbe stato "improprio" così come "improprio" sarebbe stato "attribuire a tale concessione una scadenza", in quanto il Consorzio del Ticino, come anche quelli dell'Adda e dell'Oglio furono istituiti al precipuo scopo e fine istituzionale di realizzare e gestire le opere di regolazione dei grandi laghi alpini (Maggiore, Como e Iseo), per cui non si sarebbe dovuta attribuire alla concessione alcuna scadenza se non quella dell'estinzione dei Consorzi per il venir meno dello scopo per cui erano stati istituiti o per aver esaurito il loro compito istituzionale, e rilevato che il nuovo assetto istituzionale amministrativo operato con la riforma del titolo V della Costituzione e per effetto del D.Lgs. 112/1998, con l'affermazione del principio di sussidiarietà, vede le regioni protagoniste nella gestione del demanio idrico, il suddetto Dicastero si è espresso nel senso che "una soluzione percorribile che possa soddisfare tutti gli attori coinvolti e non dia spazio a possibili contenziosi" sarebbe "quella di affermare ope legis la competenza statale in merito alla funzione tutoria sugli enti di che trattasi, confermare la loro funzione ed il loro scopo istituzionale per la costruzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere regolatrici dei grandi laghi alpini, con apposita norma nel redigendo decreto legislativo di modifica del D.Lgs. 152/2006 e dare un nuovo assetto agli organi che compongono il Consorzio considerando la partecipazione delle Regioni (nel caso del Consorzio del Ticino: Piemonte e Lombardia, per quello dell'Adda e dell'Oglio: Lombardia)".

³ e cioè le opere di sbarramento di altezza maggiore di 15 m, o che determinino un volume di invaso maggiore di 1 milione di mc.

⁴ Come dato atto dalla Regione Lombardia, con delibera G.R. 16.05.2007 n. 8/4732 pubblicata nel B.U.R. Lombardia 23 luglio 2007, n. 30 (S.S. 24 luglio 2007, n. 1). Leggesi, infatti, nella suddetta delibera che "in Lombardia sono presenti circa un centinaio di grandi dighe, suddivise per competenza tra l'Ufficio di Milano

latrici degli invasi del Lago Maggiore, del Lago di Como e del Lago d'Iseo, per cui deve ritenersi che i Consorzi de quibus, costituiti con la precipua funzione della costruzione, manutenzione ed esercizio delle suddette opere, abbiano continuato ad operare nella sfera di competenza amministrativa dello Stato, cui deve, pertanto, ritenersi demandata la vigilanza sui Consorzi stessi.

Senonché, alle medesime conclusioni deve pervenirsi con riferimento all'assetto delle competenze conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione, di cui alla L. Cost. 3/2001.

L'art. 63 del D. Lgs. 3 aprile 2006 n°152, recante norme in materia ambientale (c.d. "codice dell'ambiente"), ha previsto che le neo istituende autorità di bacino distrettuale ("ente pubblico non economico" cui dovrebbero essere trasferite le funzioni delle autorità di bacino previste dalla legge 18 maggio 1989, n. 183, le quali, a loro volta, avrebbero dovuto essere soppresse a far data dal 30 aprile 2006) coordinino e sovrintendano alle attività ed alle funzioni di titolarità, oltre che dei consorzi di bonifica integrale di cui al regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, anche dei consorzi fluviali che ne occupano "con particolare riguardo all'esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere idrauliche e di bonifica, alla realizzazione di azioni di salvaguardia ambientale e di risanamento delle acque, anche al fine della loro utilizzazione irrigua, alla rinaturalizzazione dei corsi d'acqua ed alla fitodepurazione".

La suddetta disposizione non ha avuto, allo stato, pratica attuazione, considerato che le Autorità di bacino di cui alla legge 183/1989 sono state prorogate, nelle more della costituzione dei distretti idrografici e della eventuale revisione della relativa disciplina legislativa, dapprima, con D.Lgs. 08.11.2006 n°284 e, quindi⁵, dall'art. 1 del D.L. 30.12.2008, n° 208 conv. in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 27.02.2009 n°13.

I decreti legislativi correttivi (cfr., da ultimo, D.Lgs. 16.01.2008 n°4) non hanno modificato, fra gli altri, gli artt. 63 e 64 del suddetto decreto legislativo, sicché sono rimaste immutate le disposizioni che hanno previsto, anche in attuazione della Direttiva comunitaria n° 2000/60/Ce del 23 ottobre 2000, l'accorpamento dei precedenti bacini (nazionali, interregionali e regionali) in otto distretti idrografici con l'istituzione delle autorità di bacino distrettuale, ivi compresa la disposizione innanzi menzionata

del Registro Italiano Dighe (competente sul bacino idrografico del Po, a valle della confluenza con il fiume Ticino), che ne sorveglia la maggior parte, e l'Ufficio di Torino del Registro Italiano Dighe (competente sul bacino idrografico del Po, a monte della confluenza con il fiume Ticino). Rientrano tra le grandi dighe lombarde anche le opere regolatrici dei grandi laghi prealpini: la traversa della Miorina, per il lago Maggiore; la traversa di Olginate per il lago di Como; la traversa di Sarnico, per il lago d'Iseo; la traversa di Idro, per il lago d'Idro; e la traversa di Salionze per il lago di Garda".

⁵ fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2, dell'articolo 63 dello stesso D.Lgs., con il quale saranno definiti i criteri e le modalità per l'attribuzione o il trasferimento del personale e delle risorse patrimoniali e finanziarie

che prevede che le Autorità di bacino distrettuale coordinino l'attività e le funzioni dei Consorzi fluviali.

D'altro canto, la Corte Costituzionale, innanzi alla quale è stata promossa, da diverse Regioni, la relativa questione di legittimità costituzionale, ha disatteso le censure proposte nei confronti dei summenzionati articoli del D.Lgs. 152/2006⁶.

Considerato che è rimasta parimenti immutata la disposizione che, nel disciplinare la composizione della Conferenza istituzionale permanente - e cioè dell'organo, che delibera a maggioranza, cui, a termini dell'art. 63, quarto comma, D.Lgs. cit., sono demandati compiti di indirizzo, coordinamento e pianificazione delle Autorità di bacino distrettuale nonché gli ulteriori compiti previsti dal successivo quinto comma - prevede che la stessa sia composta da sette rappresentanti dello Stato⁷, oltre che dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio è interessato dal distretto idrografico, assicurando, in tal modo, una netta prevalenza alle Amministrazioni dello Stato nell'ambito delle Autorità di bacino distrettuale, configurabili, pertanto, quali enti strumentali dello Stato, è evidente che la devoluzione ai suddetti enti dei compiti di coordinamento e sovrintendenza dell'attività dei Consorzi fluviali costituisce conferma dell'operatività dei Consorzi stessi nell'ambito di competenza dello Stato, cui l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, attribuisce competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, e che, nel dettare, con il cit. D.Lgs., la suddetta disciplina, ritenendo evidentemente che se ne rendesse necessario l'esercizio unitario, ha accentrato, in applicazione del flessibile principio di sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.), le relative funzioni amministrative.

Sicché, deve ritenersi che, allo stato, il potere di vigilanza sui Consorzi de quibus sia ancora intestato all'amministrazione centrale dello Stato e precisamente, a termini dell'art. 35, secondo comma, lett. b) del D.Lgs. 300/1999, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Sotto altro profilo, occorre osservare che, i Consorzi de quibus, più non rientrando nel novero degli enti inclusi nel conto consolidato della P.A, sono estranei all'ambito applicativo della disposizione di cui al primo periodo del primo comma dell'art.26 (rubricato "taglia - enti") del D.L. 112/2008 conv. in legge dalla L. 133/2008, rimanendo peraltro, soggetti, in ragione dell'ampiezza del relativo ambito applicativo, alla disposizione di cui al secondo periodo dello stesso comma.

⁶ sentenze della Corte Costituzionale 14 - 22.07.2009 n°225 e 15-23.07.2009 n°232

⁷ e cioè dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio, che la presiede, dai Ministri delle infrastrutture e trasporti, delle attività produttive, delle politiche agricole, della funzione pubblica, dei beni e delle attività culturali e dal delegato della Protezione civile.

2. Gli organi dei consorzi.

Gli organi dei consorzi sono il presidente, il comitato di presidenza, il consiglio di amministrazione, l'assemblea degli utenti e il collegio dei revisori dei conti.

Le relative competenze sono determinate dalle rispettive leggi istitutive e/o di riordinamento e dagli statuti, in termini non perfettamente omogenei.

Occorre evidenziare che, dalla documentazione trasmessa dai consorzi si evince che le Amministrazioni statali vigilanti e le altre amministrazioni cui è demandata la nomina dei componenti degli organi consortili non sempre vi hanno provveduto con la necessaria sollecitudine, al fine di assicurarne la regolare costituzione ed operatività.

Con riferimento al Consorzio del Ticino non risultano ancora nominati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio i propri rappresentanti nel Consiglio di Amministrazione e nel Comitato di presidenza nonché nel Collegio dei revisori dei conti, a seguito della cessazione dalla carica, sin dalla fine del 2006, dei precedenti rappresentanti.

Analogo ritardo è da riscontrare con riferimento al Consorzio dell'Oglio, avuto riguardo a numerosi componenti di nomina ministeriale del Consiglio di Amministrazione, in sostituzione dei rispettivi predecessori, cessati dalla carica il 31.12.2006.

Non risultano, infatti, ancora nominati quattro componenti del consiglio di amministrazione ed in particolare i due membri la cui nomina compete al Ministero dell'Ambiente ed i membri la cui nomina è demandata, rispettivamente, al Ministero dell'Economia e Finanze ed al Ministero delle Politiche Agricole.

Del pari, con riferimento al Consorzio dell'Adda, non risultano ancora nominati un consigliere ed un revisore dei conti la cui nomina è demandata al Ministero dell'Ambiente.

Inoltre, con nota del 21.01.2008, il Ministero dell'Ambiente, premesso che l'incarico di Presidente del Consorzio sarebbe scaduto il 28.01.2008, ha disposto che, nelle more del perfezionamento dell'incarico al nuovo Presidente – che, peraltro, non risulta ancora nominato - le relative funzioni fossero conferite al Direttore del Consorzio dell'Adda, che, conseguentemente, ha provveduto a sottoscrivere la nota integrativa e la relazione sulla gestione allegata al rendiconto consuntivo relativo al 2007, nella duplice qualità di "presidente f.f./direttore".

E' evidente che i suddetti ritardi, sono suscettibili di pregiudicare la funzionalità dei Consorzi, incidendo sull'operatività degli organi istituzionali, che, comunque, dalla documentazione trasmessa risulta che, negli esercizi considerati, hanno svolto le seguenti riunioni:

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	A D D A				T I C I N O				O G L I O			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Comitato di presidenza	2	2	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2
Consiglio di amministrazione	2	2	3	3	3	3	2	3	2	2	2	2
Collegio dei revisori dei conti	5	4	5	2	5	5	3	3	3	9	7	4
assemblea degli utenti	0	1	2	0	0	0	1	0	2	2	2	3

In ordine alle spese per gli organi, occorre premettere che dai rendiconti finanziari gestionali risultano i seguenti impegni a detto titolo:

ADDA	2003*	2004	2005	2006	2007
assegni ed indennità alla Presidenza	8.676	8.676	8.676	10.330	8.676
compensi, indennità e rimborsi ai componenti degli organi collegiali	4.668	4.585	3.951	5.500	4.386
compensi, indennità e rimborsi ai componenti il collegio dei revisori	6.421	7.927	7.715	7.318	4.827
oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'ente	1.573	1.321	1.264	867	1.626

*si riportano i dati relativi al 2003 al fine di consentire di operare gli opportuni confronti

TICINO	2003	2004	2005	2006	2007
assegni e indennità alla presidenza	11.760	15.354	15.354	3.384	11.309
rimborso viaggi alla presidenza	2.927	3.516	3.898	4.255	2.075
compensi, indennità e rimborso viaggi agli amministratori	13.411	12.610	11.259	13.130	12.760
compensi, indennità e rimborso viaggi ai revisori dei conti	7.901	9.807	11.653	9.150	7.727

OGLIO	2003	2004	2005	2006	2007
assegni ed indennità alla presidenza	9.172	9.110	9.228	8.607	8.945
compensi, indennità e rimborsi ai componenti degli organi collegiali	3.010	2.469	3.220	2.403	1.693
compensi, indennità e rimborsi ai componenti il collegio dei revisori	9.047	8.460	8.045	6.452	5.367

Premesso quanto innanzi si osserva che le indennità di carica e medaglie di presenza, determinate, con decorrenza dal 01.01.1996, con D.M. 19.01.1996 (pubblicato nella G.U. del 19.06.1996) con riferimento al Consorzio dell'Oglio ed al Consorzio del Ticino e con D.M. 24.07.1996 (pubblicato nella G.U. 24.09.1996) con riferimento al