

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’ENTE PER LO SVILUPPO DELL’IRRIGAZIONE E LA TRASFORMAZIONE FONDIARIA IN PUGLIA, LUCANIA E IRPINIA (EIPLI) per gli esercizi dal 2007 al 2011

Relatore: Consigliere Patrizia Coppola Bottazzi

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 59/2013**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 5 luglio 2013;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259 e 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 ed Irpinia (EIPLI) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i bilanci consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 2007 al 2011, nonché le annesse relazioni del Commissario straordinario e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Patrizia Coppola Bottazzi 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 lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (EIPLI) per gli esercizi finanziari dal 2007 al 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa ai suddetti esercizi è risultato che:

1) l'incertezza normativa che ha caratterizzato l'ordinamento dell'Ente, da sedici anni in gestione commissariale finalizzata alla soppressione dell'Ente, si è riflettuta pesantemente sul piano della gestione, che non ha risposto alle esigenze di economicità, efficacia ed efficienza richieste all'amministrazione di risorse pubbliche di rilevanza essenziale come quelle idriche;

2) la gestione commissariale – i cui compiti il mandato legislativo individua precipuamente nella ricognizione della situazione debitoria e nella definizione di un piano di rientro – si è caratterizzata per la mancanza di chiarezza e di trasparenza sia sotto il profilo contabile sia sotto quello gestionale;

3) la scarsa certezza nella contabilizzazione dei residui è stata tra le cause della mancata approvazione dei bilanci, per tutto il periodo in esame, sia da parte del Collegio dei revisori – con riferimento al parere di competenza – sia da parte del Ministero vigilante;

4) il disastro finanziario dell'Ente non appare in via di soluzione, pur a fronte degli ingenti contributi straordinari da parte dello Stato, mentre la spesa per gli organi, quella per

le consulenze e quella per il personale – quest’ultima nel 2010 e nel 2011 ha superato l’80 per cento del totale delle uscite correnti – non hanno subito riduzioni corrispondenti alle disposizioni normative sul loro contenimento;

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 bilanci consuntivi – corredati dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci consuntivi per gli esercizi 2007-2011 – corredati dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – l’unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Ente per lo sviluppo dell’irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (EIPLI) per detti esercizi.

L’ESTENSORE

f.to Patrizia Coppola Bottazzi

IL PRESIDENTE

f.to Ernesto Basile

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE DELL'ENTE *PER LO SVILUPPO DELL'IRRIGAZIONE E LA
TRASFORMAZIONE FONDIARIA IN PUGLIA, LUCANIA E IRPINIA (EIPLI)* PER
GLI ESERCIZI 2007-2011*

SOMMARIO

PREMESSA. – Parte prima: organizzazione, struttura, personale – 1. Quadro normativo e profili istituzionali. – 2. Gli organi. – 3. Struttura amministrativa, risorse umane e costo del personale. – 3.1 Le consulenze. – Parte seconda: gestione e dati contabili. – 4. I risultati dell’attività gestionale. – 4.1 L’approvazione dei bilanci e la vigilanza ministeriale. – 5. I bilanci. – 5.1 La situazione finanziaria. – 5.2 Analisi delle spese. – 5.3 I residui. – 5.4 La situazione amministrativa. – 5.5 Il conto economico. 5.6 Lo stato patrimoniale. 5.7 Il piano industriale 2011-2015. – 6. Il contenzioso. – Conclusioni.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa agli esercizi 2007-2011 dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia (EIPLI), ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute alla data del presente referto¹.

¹ La precedente relazione, riguardante gli esercizi 2000-2006, è stata pubblicata in Camera dei deputati, Atti Parlamentari, Leg. XVI, Doc. XV, n. 141.

PARTE PRIMA: ORGANIZZAZIONE, STRUTTURA, PERSONALE**1. Quadro normativo e profili istituzionali**

Il quadro normativo di riferimento – già illustrato nelle precedenti relazioni, cui, pertanto, si rinvia – viene di seguito riassunto ed aggiornato.

L'EIPLI è stato istituito con D.Lgs. del Capo provvisorio dello Stato 18 marzo 1947 n. 281 e confermato con il D.P.R. 16 luglio 1977 n. 616, che ha dichiarato l'Ente necessario ai fini dello sviluppo economico, civile e democratico del Paese e lo ha inserito nella categoria IV della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975 n. 70 (enti preposti a servizio di pubblico interesse). A seguito del trasferimento alle Regioni delle materie "irrigazione e trasformazione fondiaria", con D.P.R. 18 aprile 1979 beni e personale dell'EIPLI sono stati assegnati alle Regioni Puglia, Basilicata e Campania, mentre all'Ente sono rimaste le funzioni residue, consistenti nella progettazione ed esecuzione delle opere idrauliche di seconda categoria relative ai bacini interregionali, nell'esercizio e manutenzione delle opere di propria competenza, nello studio e ricerche connesse alle funzioni residue di cui alle precedenti funzioni.

L'Ente è ad oggi commissariato, ma ancora operante, dopo una complessa evoluzione del quadro normativo, che qui di seguito si espone in sintesi.

Il D.Lgs. 4 giugno 1997 n. 143, di istituzione del Ministero delle politiche agricole, sopprime il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e, conseguentemente, gli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza dello stesso, con la decorrenza che sarà fissata dagli appositi decreti di soppressione, accorpamento, riordino e trasformazione, decreti che, però, non vengono mai emanati.

Il 5 agosto 1999 viene sottoscritto tra la regione Basilicata, la regione Puglia e il Ministero dei lavori pubblici un Accordo di programma finalizzato alla regolamentazione dell'uso delle risorse idriche condivise. Sulla base di tale Accordo, sono istituite l'Autorità di Bacino della Basilicata (L. reg. Basilicata 2/2001) e l'Autorità di Bacino della Puglia (L. reg. Puglia 19/2002) e vengono riorganizzati i soggetti gestori del sistema di approvvigionamento idrico, con la creazione, in Basilicata, di "Acqua S.p.a."², società a capitale pubblico per la gestione e per l'approvvigionamento

² Con L. reg. Puglia 21 ottobre 2008 n. 29, la Giunta regionale è stata autorizzata a porre in essere gli adempimenti necessari all'acquisizione di una quota di partecipazione non inferiore al 40% del capitale della società Acqua s.p.a. e, con successiva L. reg. 21 ottobre 2008 n. 30, è stata ratificata l'intesa tra regione Puglia e regione Basilicata.

idrico primario, cui devono essere trasferite le competenze sulla gestione degli invasi regionali gestiti dall'EIPLI e da alcuni consorzi di bonifica³.

La L. 27 dicembre 2006 n. 296⁴ fissa al 30 novembre 2007 – sospendendo fino a tale data anche le procedure esecutive e giudiziarie nei confronti dell'Ente – il termine entro il quale il Commissario straordinario deve effettuare una puntuale cognizione della situazione debitoria, preordinata alla definizione, con i creditori, di un piano di rientro da trasmettere al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali perché possano essere stabilite le procedure amministrative e finanziarie per il risanamento dell'Ente. Ad avvenuto risanamento finanziario, il Ministero, d'intesa con le regioni Puglia, Basilicata e Campania, dovrà avviare la procedura per la trasformazione dell'EIPLI in società per azioni, partecipata dallo Stato e dalle regioni interessate. Al fine di concorrere alle esigenze più immediate, all'Ente viene assegnato un contributo straordinario, per l'anno 2007, di 5 milioni di euro.

Il D.L. 31 dicembre 2007 n. 248, convertito dalla L. 28 febbraio 2008 n. 31, differisce al 30 aprile 2008 il termine fissato dalla L. 296/2007 per la definizione del piano di rientro (che dovrà tener conto delle tariffe per la fornitura dell'acqua come rideterminate dal Comitato di coordinamento previsto dall'Accordo di programma), la moratoria delle procedure esecutive e giudiziarie e l'emanazione del decreto di privatizzazione dell'Ente. Autorizza, inoltre, il Commissario a prorogare i contratti in essere per la gestione degli impianti per l'accumulo e la distribuzione dell'acqua fino al 30 settembre 2009. Dispone, infine, l'attribuzione all'Ente, a carico del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, di un contributo straordinario per concorrere al risanamento dello stesso.

Con nota del 28 marzo 2008, il Ministero vigilante comunica all'Ente che, in esito alle attività espletate ai sensi dell'articolo 26 del citato D.L. 248/2007, stima di poter destinare al risanamento dello stesso risorse pari a circa 30 milioni di euro. In data 28 aprile 2008 il citato Comitato di coordinamento approva le tariffe relative al costo industriale dell'acqua, differenziate in ragione dei differenti usi, comunicandole,

³ Ai sensi dell'art. 2, comma 5, L. reg. Basilicata 21/2002, Norme sull'esercizio delle funzioni regionali in materia di approvvigionamento idrico, "la Società... provvede alla gestione e alla manutenzione delle infrastrutture, degli impianti e delle opere... e, a tal fine, utilizza le risorse ed i beni delle Regioni per lo svolgimento delle attività di cui all'oggetto sociale, nonché quelli provenienti dalle procedure di soppressione dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e per la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia, disposta dall'art. 3 del Decreto Legislativo 4 giugno 1997 n. 143"; ai sensi dell'art. 4 della stessa legge, "...la Società è autorizzata, sulla base di apposita convenzione approvata dagli organi di governo delle Regioni partecipanti, ad avvalersi dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e per la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia, nei limiti della sua operatività in materia. Mediante convenzione viene anche disposto il trasferimento della gestione di infrastrutture, opere ed impianti regionali dall'Ente alla Società e sono regolati l'utilizzazione e l'eventuale procedura di mobilità del personale dell'Ente".

⁴ L. 296/06, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, co. 1055.

unitamente alle analisi di riferimento, sia al Ministero vigilante che alle Regioni interessate.

Con l'art. 2, co. 636, della L. 24 dicembre 2007 n. 244⁵, l'EIPLI era stato, tuttavia, inserito nell'elenco degli enti destinati ad essere soppressi entro il termine del 30 giugno 2008.

La disposizione viene ribadita dal D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla L. 6 agosto 2008 n. 133, che dispone la soppressione dell'Ente, ove non siano emanati, entro il 31 marzo 2009, i regolamenti di riordino di cui all'art 2 della L. 24 dicembre 2007 n. 244.

A conclusione del descritto percorso normativo è intervenuto il D.L. 6.12.2011 (convertito nella legge 22.12.2011 n. 214) che all'art. 21 comma 10 ha stabilito la definitiva soppressione dell'Ente e la sua messa in liquidazione a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto stesso.

Con tale provvedimento è stato altresì stabilito (art. 21 co. 11) il trasferimento delle funzioni e di tutta la struttura dell'Ente, entro il termine di 180 giorni, al soggetto costituito o individuato dalle regioni interessate.

Conclude la norma che fino all'adozione delle misure predette la gestione liquidatoria spetta alla gestione commissariale in atto esistente.

Con il D.L. 29.12.2011 n. 216 (decreto mille proroghe) convertito nella legge 24.2.2012 n. 14 all'articolo 29 bis, l'iniziale termine di 180 giorni è stato sostituito con la previsione del termine del 30.09.2012.

Nella stessa disposizione è stata prevista la sospensione delle procedure esecutive e delle azioni giudiziarie fino a tale ultimo termine, disponendo altresì che alla gestione commissariale spettano fino a tale date poteri necessari ad assicurare il regolare esercizio delle funzioni dell'Ente, anche nei confronti dei terzi.

Con la legge 24 dicembre 2012 n. 228 (legge di stabilità 2013) è stato infine previsto che fino alla adozione delle misure di cui all'art. 21 comma 1 della legge 22.12.2011 n. 214 e comunque non oltre il 30/09/2014 restano sospese le procedure esecutive e le azioni giudiziarie nei confronti dell'Eipli.

Tale lungo e complesso iter mostra il tentativo del legislatore di chiarire in modo definitivo il contesto normativo e istituzionale del governo delle risorse e delle infrastrutture di un bacino idrogeografico omogeneo⁶, fronteggiando, al contempo, una situazione economico-finanziaria di particolare gravità, che richiedeva una cognizione particolarmente attenta di una complessa situazione debitoria, situazione di cui si darà

⁵ Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

⁶ Esigenza, peraltro, a fondamento della Direttiva comunitaria 2000/60, Direttiva quadro sulle acque.

maggiormente conto nella seconda parte della presente relazione. Tale intento risulta, tuttavia, essere stato perseguito in maniera quanto meno contraddittoria, con l'anomalia della realizzazione di una prolungata fase liquidatoria, che ha reso la gestione dell'Ente ed il relativo controllo anomali, al punto da spingere il Collegio dei revisori, in occasione della mancata approvazione, da ultimo, anche del bilancio 2011, a insistere “sulla necessità dell'acquisizione del parere del Ministero vigilante in ordine ai poteri della gestione commissariale”⁷.

⁷ Verbale n. 13 del 23 maggio 2012.

2. Gli organi

Gli organi dell'Ente – Consiglio di amministrazione, Giunta esecutiva e Presidente – sono stati soppressi dal 21 agosto 1979, data del primo decreto di commissariamento, e mai più ricostituiti. Le loro attribuzioni sono state assegnate ad un Commissario straordinario nominato dal Ministero per l'agricoltura.

L'incarico commissoriale è stato più volte rinnovato negli anni; limitatamente al periodo in esame, con D.M. del 10 ottobre 2007 è stato prorogato l'incarico del Commissario precedente all'attuale, mentre il Commissario al momento in carica è stato nominato con D.M. del 31 ottobre 2008 e confermato più volte, da ultimo con D.M. del 9 novembre 2011.

Il sub-commissario affiancato al Commissario, (la cui carica era stata pure prorogata con D.M. del 10 ottobre 2007), è stato sostituito con D.M. del 3 dicembre 2008 da tre sub-commissari, il cui incarico è stato prorogato con successivi provvedimenti. Nel periodo da marzo 2010 a marzo 2011 hanno affiancato il Commissario quattro sub-commissari, ridotti poi di nuovo a tre con D.M. 2 marzo 2011. In ultimo, con D.M. 9 novembre 2011, su richiesta del Commissario, sono stati sostituiti due dei tre sub-commissari⁸.

Il Collegio dei revisori, nominato con decreto ministeriale del 29 novembre 2005, è stato rinnovato con decreto ministeriale del 13 luglio 2011⁹ ed è tuttora in carica.

Nel prospetto che segue sono indicati i "compensi di indennità e rimborsi" complessivi riconosciuti al Commissario straordinario, ai Sub-commissari, al Collegio dei revisori e al Delegato della Corte dei conti¹⁰ nel periodo in esame, nonché, per i dovuti raffronti, nell'esercizio precedente.

⁸ Il Commissario giudicava la loro saltuaria collaborazione causa della "impasse in cui si trova la struttura commissoriale".

⁹ L'organo ha durata quinquennale.

¹⁰ Una unica voce di bilancio comprende i "compensi, indennità e rimborsi a Collegio dei revisori e delegato della Corte dei conti".