

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XV

n. 64

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259

ENTE « COLOMBO '92 »

(Esercizi 30/8-31/12/1988, 1989, 1990, 1991, 1992 e 1°/1-30/6/1993)

Comunicata alla Presidenza il 15 gennaio 1994

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nel volume allegato.

11-CDC-ENT-0064-0

I N D I C E
—

Determinazione della Corte dei conti n. 55/93 del 21 dicembre 1993	<i>Pag.</i>	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Ente « Colombo '92 » per gli esercizi dal 30 agosto 1988 al 30 giugno 1993	»	13

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 55/93.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 21 dicembre 1993;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 15 aprile 1991, con il quale l'Ente « Colombo '92 » è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 30 agosto-31 dicembre 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 e 1° gennaio-30 giugno 1993, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Fabrizio Topi 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 gli esercizi suindicati;

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;

considerato che nella relazione allegata sono formulate osservazioni e rilievi riguardanti, fra l'altro:

le procedure di assunzione del personale, non rispettose dei principi vigenti per il pubblico impiego;

l'eccessivo numero di consulenze e collaborazioni esterne, non sempre giustificabili secondo principi di trasparenza ed economicità;

la inadeguatezza dei piani programmatici e finanziari;

la mancanza di una appropriata disciplina amministrativo-contabile, specie in materia contrattuale, e l'affidamento di tutti i contratti, per lavori e forniture e servizi, a trattativa privata pur in assenza dei relativi presupposti di legge;

la gestione del rapporto di concessione per la realizzazione delle opere permanenti, che ha dato luogo ad una abnorme lievitazione di costi, dovuta anche a difetti di progettazione esecutiva, ed a controversie ancora in corso;

le carenze nelle attività di commercializzazione del marchio e di promozione della manifestazione, che hanno inciso pesantemente sulle entrate dell'Ente;

i mancati contributi, dovuti per legge e per statuto, da parte degli Enti promotori;

la vertenza con il Consorzio per il Porto di Genova e con la società RI.NAV e le modalità di conduzione della medesima;

i rilevanti oneri latenti che appesantiscono il già consistente deficit di bilancio registrato al 30 giugno 1993;

l'insufficienza dell'attività di vigilanza svolta dal Ministero per i beni culturali e ambientali;

le incertezze sulla futura destinazione e gestione del complesso di opere realizzato per l'Esposizione;

PER QUESTI MOTIVI

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 30 agosto 1988 al 30 giugno 1993 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Ente « Colombo '92 », l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso;

segnala, a norma dell'articolo 8 della legge n. 259 del 1958, le osservazioni ed i rilievi di cui in parte motiva alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri per i beni culturali ed ambientali e del tesoro ed ordina che, per gli eventuali provvedimenti di competenza, ad essi sia inviata copia della presente determinazione e della relazione che a questa si unisce perché ne faccia parte integrante.

L'ESTENSORE

F.to: Topi

IL PRESIDENTE

F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 3 gennaio 1994.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Galeazzo Pazienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE « COLOMBO '92 »
PER GLI ESERCIZI 30 AGOSTO-31 DICEMBRE 1988, 1989, 1990,
1991, 1992, 1° GENNAIO-30 GIUGNO 1993

SOMMARIO

1	<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i> 15
A) ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE		
2	<i>Ordinamento dell'ente e sua natura giuridica</i>	» 18
3	<i>Gli organi</i>	» 25
4	<i>Il personale</i>	» 29
5	<i>Le consulenze</i>	» 33
B) PRINCIPALI ATTI E FATTI DELLA GESTIONE		
6	<i>Attività preparatorie e di programmazione dell'evento espositivo:</i>	
6.1	Definizione del perimetro espositivo ed acquisizione di aree, edifici e manufatti	» 36
6.2	La progettazione delle opere	» 39
6.3	Il piano finanziario pluriennale	» 41

7.	<i>La realizzazione delle opere e l'organizzazione della manifestazione:</i>	
7.1.	La procedura seguita per l'affidamento dei lavori	Pag. 45
7.2.	La concessione per la realizzazione delle opere permanenti	» 49
7.3.	Il contratto per l'allestimento dell'Acquario	» 53
7.4.	I contratti di assistenza tecnica	» 55
7.5.	Il contratto per la commercializzazione del marchio	» 58
7.6.	I contratti di servizio	» 60
7.7.	I contratti per l'allestimento delle aree espositive	» 63
7.8.	Le attività promozionali	» 65
8.	<i>Il periodo dell'esposizione:</i>	
8.1.	Il compimento delle opere di carattere permanente	» 69
8.2.	Gli espositori	» 70
8.3.	I visitatori	» 72
9.	<i>Il dopo esposizione</i>	» 73
 C) GESTIONE FINANZIARIA E BILANCI		
10.	<i>La disciplina amministrativo-contabile</i>	» 76
11.	<i>Formazione e deliberazione dei bilanci - Le pronunce dei Ministeri vigilanti</i>	» 78
12.	<i>I risultati finanziari della gestione:</i>	
12.1.	Notazioni preliminari e dati di sintesi degli esercizi dal 30 agosto 1988 al 31 dicembre 1992	» 82
12.2.	Le entrate	» 86
12.3.	Le uscite	» 90
12.4.	Le partite di giro	» 92
12.5.	Il rendiconto del semestre 1° gennaio-30 giugno 1993	» 93
12.6.	La situazione dei residui	» 96
12.7.	Situazione patrimoniale ed amministrativa	» 97
13.	<i>Considerazioni conclusive</i>	» 99

1) PREMESSA

1.1 - Il 19 maggio 1988 veniva costituita in Genova, ai sensi degli artt. 36 segg. c.c., una associazione senza fine di lucro, denominata "Ente Colombo 92", volta a realizzare, "nel quadro della valorizzazione e sviluppo del ruolo delle autonomie degli Enti pubblici locali in relazione alle iniziative connesse alle celebrazioni del 500° anniversario della scoperta dell'America,.....l'organizzazione, la preparazione, il funzionamento e l'amministrazione dell'Esposizione Internazionale specializzata "Colombo: la nave ed il mare" del 1992, da tenersi nella città di Genova". Promotori dell'iniziativa, e soci dell'Associazione, erano il Comune di Genova, la Provincia di Genova, la Regione Liguria, la Camera di commercio industria artigianato ed agricoltura di Genova, il Consorzio autonomo del Porto di Genova.

In precedenza già la legge 8 agosto 1985 n. 418 aveva previsto una serie di iniziative e di manifestazioni per celebrare il suddetto anniversario, tra le quali "attività espositive", la cui esecuzione poteva essere affidata ad enti locali ed istituzioni culturali e finanziarie a carico del bilancio dello Stato.

Nel dicembre 1987, il Bureau International des Expositions - B.I.E. ha approvato l'iniziativa espositiva, fissandone le date ed emanando il relativo Regolamento generale

E' poi intervenuta la legge 23 agosto 1988 n. 373, disponendo: che l'Esposizione si tenesse nel periodo 15 maggio - 15 agosto 1992; che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri venisse nominato, ai fini degli adempimenti previsti dalle convenzioni internazionali vigenti in materia, il Commissario generale dell'Esposizione; che la realizzazione delle opere, la preparazione, l'organizzazione, il funzionamento e la gestione dell'Esposizione

fossero affidati all'Ente "Colombo '92", dalla stessa legge riconosciuto persona giuridica di diritto pubblico; che allo svolgimento delle attività dell'Ente concorresse lo Stato con un contributo di 295 miliardi, ripartiti in cinque esercizi; che, terminata l'Esposizione, l'Ente fosse soppresso a far tempo dal 1° luglio 1993.

1.2 - A seguito di segnalazione del Presidente della Corte dei conti (nota n. 5061/M10 del 2 novembre 1990), con D.P.C.M. del 15 aprile 1991 l'Ente "Colombo '92" è stato dichiarato sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958 n. 259. Sulla base di tale decreto, trasmesso alla Corte con nota del 30 maggio 1991, la competente Sezione di controllo ha adottato la determinazione n. 41 del 9 luglio 1991, con la quale sono state definite le modalità di esecuzione degli adempimenti previsti dalla legge n. 259 ai fini dell'esercizio del controllo.

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento sulla gestione dell'Ente per l'intero periodo di vita dello stesso, e cioè dal 30 agosto 1988 al 30 giugno 1993, data della sua soppressione e messa in liquidazione.

Va, in proposito, fatto presente che il notevole ritardo con il quale è stato disposto l'assoggettamento dell'Ente al controllo della Corte (poco meno di tre anni dalla sua istituzione e quando ormai le principali decisioni - ai fini della realizzazione dell'impresa - erano state assunte) ha pesantemente condizionato l'efficacia dello stesso.

Anche l'attività di referto ha risentito di questo "gap" iniziale, aggravato dalla scelta governativa per le modalità di controllo previste dall'art. 2 della legge n. 259/1958, anzichè per quelle - più appropriate e certamente più incisive - di cui all'art. 12 della medesima legge. Ne

è conseguita l'estrema laboriosità dell'attività istruttoria per l'acquisizione di atti e notizie, specie dopo la conclusione dell'Esposizione e l'avvio dello scioglimento dell'Ente.

Si precisa che dati ed informazioni sono stati tratti, oltre che dai documenti richiesti e trasmessi dall'Ente, anche dalla relazione, prodotta nel maggio 1993, dal Commissario Generale dell'Esposizione, nominato dal Governo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1 della legge n. 373/1988. Elementi sono stati tratti anche dalla prima relazione elaborata dalla speciale Commissione di cui al D.L. 1° aprile 1989 n. 121 (v. infra, paragrafo 2.1) ed acquisita dalla Corte, su sua richiesta, nel febbraio 1993; la relazione finale, benchè ne sia stato sollecitato l'invio con nota del 4 giugno 1993, non è al momento pervenuta.

A) ORDINAMENTO ED ORGANIZZAZIONE

2) - ORDINAMENTO DELL'ENTE E SUA NATURA GIURIDICA

2.1 - Le norme ordinarie dell'Ente sono contenute nell'atto costitutivo del 19 maggio 1988 e nello statuto ad esso allegato, oltre che nella legge n. 373/1988; è opportuno qui ricordare brevemente quelle più significative ai fini della presente relazione.

Scopo istituzionale dell'Ente, come indicato al paragrafo che precede, era "la realizzazione delle opere, la preparazione, l'organizzazione, il funzionamento e la gestione dell'Esposizione" e si specificava, tra l'altro: nella gestione dei fondi stanziati per l'Esposizione; nella pianificazione dell'assegnazione degli spazi espositivi; nell'amministrazione dei contratti di partecipazione all'Esposizione; nella direzione generale della stessa, con il compito di assicurarne il normale funzionamento; nella gestione di tutti i servizi e le forniture, con la determinazione dei loro costi, l'incasso dei relativi proventi e la formazione delle liste delle imprese ammesse a contrattare con i partecipanti all'Esposizione.

Gli Organi dell'Ente erano costituiti: dall'Assemblea dei partecipanti, con competenza primaria in materia statutaria, di nomina delle cariche sociali, di bilancio; dal Consiglio di amministrazione, composto da 4 a 12 membri e - nella sua prima composizione - formato dai legali rappresentanti degli Enti fondatori, membri di diritto in ragione della carica; dal Presidente, dell'Ente e del suo Consiglio di amministrazione, carica spettante al sindaco pro-tempore del Comune di Genova; dall'Amministratore delegato, nominato per cooptazione nel Consiglio con la funzione anche di segretario dello stesso, e scelto tra persone esperte di tecniche commerciali, pubbliche relazioni ed iniziative espositive; dal Collegio dei revisori, originariamente co-

stituito da tre membri nominati dall'Assemblea , poi integrato con altri due membri nominati dal Ministero dei beni culturali e da quello del tesoro (delibera assembleare del 31 maggio 1991), ed aventi, "in linea di massima e tenuto conto delle caratteristiche strutturali e funzionali dell'Ente", i compiti previsti dall'art. 2403 e segg. del codice civile.

A norma di statuto, l'Ente doveva provvedere al raggiungimento del proprio scopo mediante: conferimenti dei soci fondatori; finanziamenti da parte dello Stato, di enti pubblici e di privati; proventi derivanti dall'attività espositiva e da manifestazioni e gestioni accessorie; rendite patrimoniali.

Per quanto riguarda, in particolare, i contributi e gli apporti dei soci, era previsto: l'impegno di ciascun partecipante a predisporre le attività di studio, promozione e programmazione necessarie per la corretta organizzazione unitaria dell'iniziativa e la cura della relativa copertura finanziaria; l'impegno del Comune di Genova a mettere a disposizione la progettazione di massima per l'allestimento dell'area espositiva; la concessione delle aree e degli immobili, da utilizzare a fini espositivi, da parte del Consorzio del Porto (e degli altri Enti che ne avessero la titolarità); la competenza del Consiglio di amministrazione a stabilire l'entità dei conferimenti dei soci per la copertura delle spese ordinarie di gestione, nonché la misura degli eventuali contributi straordinari.

Come si è detto, la legge n. 373 del 1988 ha stabilito un contributo di 295 miliardi, in cinque esercizi, a carico del bilancio dello Stato, confermando nel contempo che le spese di funzionamento dell'Ente fossero a carico degli Enti fondatori.

A quest'ultimo proposito, con delibera assembleare dell'8/5/1989, venne stabilito che l'importo globale di

tali spese venisse ripartito nella misura del 50%, a carico del Comune di Genova, e del 12,50%, a carico di ciascuno degli altri quattro enti.

Con successiva legge 18 marzo 1991 n. 99, per l'immediata realizzazione di interventi diretti al completamento dell'area espositiva e di opere strettamente correlate all'evento, il Comune di Genova è stato autorizzato a stipulare mutui quindicennali fino all'importo di 470 miliardi, con onere di ammortamento a totale carico dello Stato, nonché a trasferire - a valere sulle risorse così reperite - la somma di 290 miliardi all'Ente "Colombo '92", per i fini propri di questo.

La stessa legge ha anche stabilito che, sull'andamento dei lavori e sulla realizzazione delle opere connesse all'Esposizione, di competenza sia dell'Ente "Colombo '92 che del Comune di Genova e degli altri Enti interessati, riferisse al Parlamento - tramite il Governo - la speciale Commissione istituita dal D.L. 1° aprile 1989 n. 121, convertito nella legge 29 maggio 1989 n. 205 (interventi infrastrutturali per i mondiali '90), della quale a tal fine veniva prorogata la durata in carica (dal 31 ottobre 1990 al 15 settembre 1992).

La legge n. 373/88 conteneva anche disposizioni riguardanti l'attività istituzionale dell'Ente e la sua disciplina amministrativo-contabile.

In particolare, era previsto che le amministrazioni pubbliche interessate mettessero a disposizione dell'Ente - fino al 30 giugno 1993 - le aree, gli edifici e i manufatti ricadenti nel perimetro espositivo come definiti dallo stesso Ente sulla base del progetto approvato dal Bureau International des Exposition; e che l'Ente medesimo provvedesse direttamente, nel rispetto delle procedure e dei vincoli di legge per le opere pubbliche, alla realizzazione

delle opere di carattere permanente, con possibilità di affidarne la gestione in concessione fino al 30 giugno 1993.

Disponeva ancora la legge n. 373 che l'Ente era tenuto a presentare, al Ministero per i beni culturali ed a quello del tesoro, per l'approvazione: entro il 31 ottobre di ogni anno, il preventivo annuale delle spese; entro tre mesi dalla chiusura di ogni anno solare, il rendiconto delle somme ricevute dallo Stato; entro sei mesi dalla definitiva conclusione dell'Esposizione (e, quindi, entro il 15 febbraio 1993), il rendiconto finale delle spese.

2.2 - Norme attuative ed integrative dello statuto sono state poste con il "Regolamento di organizzazione e funzionamento", deliberato dall'Assemblea straordinaria nelle sedute del 7 ottobre e del 28 novembre 1988.

Esso ha disciplinato le attribuzioni del Presidente, dell'amministratore delegato e del Consiglio di amministrazione, le modalità di funzionamento di questo, i compiti dei revisori, per i quali ha stabilito che almeno uno fosse scelto fra gli iscritti al ruolo dei revisori ufficiali dei conti. In materia di compensi agli organi, disponeva: che ai consiglieri, che non fossero membri di diritto, spettasse - per ogni riunione del Consiglio - un gettone di presenza, nella misura fissata annualmente dall'Assemblea; che una indennità integrativa potesse essere prevista dal Consiglio, previa fissazione dei criteri di massima da parte dell'Assemblea, in favore di singoli consiglieri per speciali incarichi o per particolari attività; che all'amministratore delegato spettasse una indennità, determinata annualmente dall'Assemblea; che la retribuzione annua dei componenti il Collegio dei revisori venisse, egualmente, fissata dall'Assemblea.

Per quanto concerne gli aspetti organizzativi, si prevedeva: che il Consiglio potesse avvalersi di consulenti ed

esperti e costituire commissioni con funzioni istruttorie; che il personale, assunto con contratto a termine retto dalle disposizioni proprie degli accordi collettivi del settore del commercio, venisse ripartito in quattro settori (urbanistica ed edilizia; commerciale e di organizzazione dell'Esposizione; comunicazione ed immagine; affari generali), ciascuno diretto da un tecnico esperto scelto dal Consiglio di amministrazione, sentito l'amministratore delegato, al quale ultimo spettavano i compiti di sovrintendere al personale dell'Ente e coordinarne l'attività.

Infine, quanto alla disciplina della contabilità, il regolamento richiamava le norme del codice civile e della legislazione tributaria, ma stabiliva che, in adempimento di quanto prescritto dalla legge n. 373, i fatti aziendali venissero registrati anche con riguardo agli aspetti finanziari della gestione, che le scritture distinguessero le spese a carico dei soci da quelle a carico dello Stato e che analoga distinzione dovesse caratterizzare le varie parti del bilancio preventivo, del conto profitti e perdite, del rendiconto delle spese.

2.3 - Nè la legge, nè lo statuto hanno specificato la natura giuridica dell'Ente "Colombo '92": se ente pubblico economico ovvero ente pubblico a carattere istituzionale.

Nel silenzio delle disposizioni costitutive, gli organi responsabili dell'Ente hanno ritenuto di ravvisare nella normativa elementi sufficienti per qualificare lo stesso come ente pubblico economico (equiparabile agli enti fieristici), di conseguenza improntando la gestione secondo i moduli tipici di questa categoria di enti: in particolare

per quanto riguarda gli aspetti fiscali, la materia del personale, quella amministrativo-contabile* .

Sul problema, le Amministrazione vigilanti (Ministeri dei beni culturali e del tesoro) si sono limitate ad intervenire solo per quanto riguarda la tenuta della contabilità e la struttura del bilancio, richiedendo l'adeguamento di entrambe alle norme del D.P.R. 696/1979, applicabile - com'è noto - agli enti pubblici non economici di cui alla legge n. 70 del 1975 (sul punto v., anche, paragrafo 10).

Al riguardo, sembra alla Corte che la questione vada risolta sulla base delle seguenti considerazioni.

Occorre tener presente che il fine statutario dell'Ente "Colombo '92", nei termini ampliati dalla legge n. 373/1988, mentre si presenta articolato in una serie di compiti tutti in egual modo rivolti al conseguimento di un unico obiettivo (l'Esposizione internazionale di Genova del 1992), in realtà comporta lo svolgimento di due attività ben distinte, anche se fra loro strettamente e consequenzialmente connesse: da un lato, la "realizzazione di opere", in gran parte di carattere permanente; dall'altro, la "preparazione, organizzazione, funzionamento e gestione "dell'Esposizione.

Ora, soltanto nell'esercizio di questa seconda attività l'Ente potrebbe configurarsi come organismo svolgente una attività economica potenzialmente autosufficiente, in grado cioè di coprire i costi (o la maggior parte di essi) con i ricavi dell'attività medesima e con il finanziamento dei soci.

Altrettanto non può dirsi con riferimento alla prima delle indicate attività, in quanto l'Ente non avrebbe mai

* Chiarimenti forniti, su richiesta istruttoria della Corte, dal Presidente del collegio dei revisori con nota del 23/3/1993

potuto fronteggiare gli ingenti costi per la realizzazione di opere permanenti con i soli proventi di una gestione delle opere stesse limitata ad un periodo di pochi mesi; onde, la necessità di un massiccio finanziamento da parte dello Stato.

L'Ente si presenta, quindi, con connotati indubbiamente atipici ed ambivalenti. Poiché, tuttavia, l'attività volta alla realizzazione delle opere, ed i correlati fabbisogni finanziari, hanno avuto dimensioni nettamente superiori rispetto all'altra (come dimostrano i dati del bilancio finale) per il criterio della prevalenza l'Ente sembra definibile piuttosto come ente pubblico non economico a finanza derivata, con tutte le implicazioni che ne conseguono specie per quanto concerne la disciplina amministrativo-contabile e della gestione contrattuale. L'Ente, invece, ha spesso e per più aspetti enfatizzato le connotazioni proprie degli enti economici, avvalendosi quindi ampiamente di strumenti e moduli operativi privatistici, invocati anche a causa dell'esistenza di scadenze ineludibili e della durata a (breve) termine; tutto ciò con riflessi negativi sul piano dei costi e su quello dell'evidenza pubblica delle scelte operate. Fattispecie esemplificative di tale atteggiamento verranno in luce più avanti, trattando dei singoli argomenti.

3) GLI ORGANI

3.1 - Subito dopo la costituzione dell'Associazione, l'Assemblea dei soci, nella riunione del 17 giugno 1988, provvedeva a completare la composizione del Consiglio di amministrazione nominando, in aggiunta ai cinque membri di diritto rappresentanti degli enti fondatori, l'amministratore delegato ed altri sei membri, designati dal Consiglio comunale di Genova - a termini di statuto - "fra persone...aventi caratteristiche di rappresentatività o competenza in materia di amministrazione o di attività per le quali l'Ente è costituito."

Nella successiva riunione del 7 ottobre 1988 l'Assemblea ha proceduto alla nomina del Presidente e dei due membri del Collegio dei revisori; a seguito di modifica statutaria, introdotta con la già ricordata delibera del 31 maggio 1991, adottata su raccomandazione del Ministero vigilante, il Collegio è stato integrato con gli altri due membri nominati dal Ministero dei beni culturali e da quello del tesoro nel settembre 1991.

Essendo prevista dallo statuto la permanenza in carica dei consiglieri di amministrazione per tutta la durata dell'Ente, e cioè fino al 30 giugno 1993, variazioni nella composizione dell'organo si sono verificate soltanto relativamente a singoli componenti, per cause di ordine soggettivo.

Per quanto riguarda la carica di Presidente, essa è stata ricoperta dai tre sindaci del Comune di Genova succedutisi dal giugno 1988 al 26 maggio 1993; da tale data, a seguito delle dimissioni dell'ultimo di essi, l'incarico è stato svolto dal Commissario prefettizio nominato dal Governo per l'amministrazione del Comune.

Nessuna sostituzione si è invece verificata per quanto concerne il collegio dei revisori.

3.2 - Per quanto riguarda la determinazione dei compensi, l'Assemblea ha stabilito (delibera del 7 novembre 1988) di corrispondere a consiglieri e revisori un gettone di presenza di lire 200.000 lorde per ogni riunione ed un compenso fisso di cinque milioni annui lordi (7,5 milioni per il Presidente del Collegio dei revisori); è appena il caso di notare che la delibera, per la parte concernente il compenso fisso ai consiglieri, è in contrasto - e ne costituisce implicita abrogazione - con la ricordata norma regolamentare (approvata dalla stessa Assemblea appena un mese prima), che prevedeva la corresponsione del solo gettone di presenza.

La misura di tali emolumenti è rimasta invariata negli anni successivi.

3.3 - Compiti e compensi particolari sono stati stabiliti per il consigliere avente funzioni di amministratore delegato e segretario del Consiglio.

I primi sono stati definiti con delibera consiliare n. 41 del 20 marzo 1989 distinguendo - a seconda dell'oggetto e/o dell'importo - fra atti di ordinaria amministrazione, atti soggetti a ratifica del Consiglio, atti di straordinaria amministrazione assumibili previa autorizzazione del Consiglio stesso.

Quanto alla misura del compenso, essa è stata determinata in 150 milioni annui lordi onnicomprensivi con delibera assembleare del 7 novembre 1988 ed elevata a 190 milioni annui con delibera del 6 novembre 1989, confermata il 31 maggio 1991 ed il 13 agosto 1992.

3.4 - Avvalendosi di facoltà riconosciuta dal regolamento interno, il Consiglio di amministrazione, con delibera del 6 aprile 1990, ha costituito nel proprio ambito un comitato di cinque membri, con funzioni istruttorie, propositive e

consultive; per ogni seduta, da tenersi - in via ordinaria - con cadenza settimanale, è stata stabilita la corresponsione, per ciascun componente, di un gettone di lire 400.000 lorde con un tetto massimo mensile di due milioni (delibera dell'assemblea dei soci dell'11 maggio 1990).

Con precedente delibera del 30 ottobre 1989, il Consiglio aveva ritenuto opportuno costituire un Comitato Tecnico-Scientifico, avente il compito di "tracciare le linee scientifiche alle quali (doveva) ispirarsi l'Esposizione" e di "fornire una costante consulenza agli organi dell'Ente, al Commissario generale...., agli espositori al fine di assicurare la coerenza dei temi trattati singolarmente con l'impostazione scientifica generale".

Il Comitato, composto di 15 membri, scelti fra studiosi ed esperti delle tematiche oggetto dell'Esposizione (il mare e la nave), e presieduto dal Presidente dell'Ente, ha anche curato l'organizzazione programmatica ed il coordinamento di cinque convegni scientifici tenutisi a Genova, in connessione o nell'ambito dell'Esposizione, fra il febbraio ed il settembre del 1992.

La delibera istitutiva ha anche autorizzato, per il funzionamento del Comitato, la spesa annua di 100 milioni, con la quale far fronte ai compensi per la partecipazione dei componenti alle sedute, in ragione di 500.000 lire lorde pro-capite per ciascuna riunione, agli oneri per viaggi e trasferte, all'acquisto di materiale di documentazione e strumenti operativi, nonché (dal giugno 1990) alla retribuzione di un impiegato per la segreteria.

Di particolare rilevanza e delicatezza i compiti assegnati alla "Commissione fornitori", istituita con delibera n. 76 del 30 ottobre 1989 e composta dall'amministratore delegato, due consiglieri di amministrazione, due dirigenti e due esperti; essa, infatti, è stata incaricata di ricer-

care e selezionare, per le definitive decisioni del Consiglio, i potenziali fornitori di beni e/o servizi da mettere a disposizione dei partecipanti all'Esposizione, ai sensi di quanto previsto dal Regolamento generale della medesima.

Si faceva, in particolare, riferimento ai servizi di: trasporto interno ed esterno; pronto intervento ed assistenza, allestimento illuminazione, arredo, manutenzione; pulizia; ricezione, interpretariato ed ospitalità; ristorazione; prenotazione viaggi e alberghi, turismo; gestione parcheggi e vigilanza; servizi tutti che i partecipanti avrebbero potuto richiedere all'Ente, con spese a proprio carico, ovvero effettuare direttamente, avvalendosi sia di imprese incluse in albi ufficiali formati dall'Ente che di imprese scelte autonomamente (salvo che per i servizi di pulizia e vigilanza).

I lavori della Commissione si sono tenuti fra il novembre 1989 ed il maggio 1991 e si sono concretati nella formulazione di proposte per l'aggiudicazione di due incarichi di servizio (pulizia e vigilanza) e per la formazione di sette albi ufficiali di operatori accreditati per la fornitura di servizi agli espositori.

Altro organismo di grande rilievo costituito dall'Ente è stato il "Comitato di alta sorveglianza" (delibera n. 121 del 9 novembre 1990), composto dal direttore tecnico dell'Ente stesso e da due esperti esterni, incaricato sia dei compiti di controllo sulla conduzione ed esecuzione dei lavori, impianti e forniture occorrenti per la realizzazione - tramite concessionaria - delle opere di carattere permanente, che del coordinamento tecnico tra le responsabilità dirette del progettista architettonico e le attività realizzative del complesso delle opere, interne e limitrofe all'area espositiva.

4) - IL PERSONALE

4.1 - In attuazione di quanto previsto dal regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ente, il rapporto di lavoro - a termine - del personale è stato disciplinato da un accordo aziendale, integrativo delle norme del c.c.n.l. per i dipendenti di aziende commerciali, il cui schema è stato deliberato dal Consiglio di amministrazione il 7 novembre 1988 e, quindi, stipulato fra le parti il 3 marzo 1989.

Esso prevedeva, tra l'altro: la classificazione del personale in sette livelli, oltre i dirigenti ed i quadri; un orario di lavoro ordinario pari a 40 ore settimanali; un trattamento retributivo mensile (per 14 mensilità) costituito dal minimo tabellare, dall'indennità di contingenza, dal c.d. "terzo elemento", da scatti di anzianità triennali, da eventuale superminimo individuale; un trattamento di fine rapporto regolato dalla legge n. 297/1982.

4.2 - La dotazione organica del personale ha subito notevoli variazioni nel tempo in aderenza alle mutevoli esigenze dei compiti affidati all'Ente, che hanno conosciuto il loro momento più intenso nei mesi che hanno preceduto l'Esposizione ed in quelli del suo svolgimento.

Così, dopo la delibera dell'ottobre 1988, che fissava l'organico iniziale in 13 unità (compresi 2 dirigenti), nel maggio 1989 veniva deciso un primo ampliamento che portava il totale a 34 unità, fra cui 4 dirigenti (uno per ciascun settore di attività).

Ulteriori incrementi sono stati disposti nel luglio 1991 (3 unità), nel febbraio/marzo 1992 (complessivamente, 15 unità), nel maggio 1992 (66 unità).

Con delibera del marzo 1991 è stata, inoltre, decisa l'istituzione della funzione di "direttore generale" dell'Ente, cui sono stati attribuiti parte dei compiti (di

esecuzione delle deliberazioni consiliari, di sovraordinazione e coordinamento delle attività delle aree operative) già di competenza dell'amministratore delegato.

La consistenza del personale di fatto utilizzato ha seguito, dapprima con gradualità e successivamente (anni 1991/92) con maggiore immediatezza, le variazioni della dotazione organica via via deliberate dal Consiglio di amministrazione.

Nella tabella che segue, si indica il quantitativo del personale in servizio a talune date particolarmente significative:

UNITA' DI PERSONALE IN SERVIZIO

CATEGORIE	al 31/12/89	al 31/12/90	al 31/12/91	al 15/8/92	al 31/12/92
Dirigenti	4	4	5*	5*	3*
Impiegati	<u>22</u>	<u>31</u>	<u>34</u>	<u>111</u>	<u>15</u>
TOTALE	26	35	39	116	18

* Compreso il Direttore generale

Per quanto riguarda le procedure di assunzione, l'Ente, anzichè far ricorso a forme concorsuali o selettive pubbliche, ha ritenuto - in una prima fase - di avvalersi dell'opera di una società (la "Praxi") specializzata nella ricerca di personale qualificato (delibera del 7 novembre 1988), la quale ha fornito un elenco di nominativi giudicati idonei, fra cui poi il Consiglio di amministrazione ha scelto, di volta in volta, e fino a tutto il 1991, i soggetti da assumere.

Il costo per tale servizio, determinato in base ad un "corrispettivo di mercato" valutato dall'Ente "nella misura del 15% della retribuzione annua globale relativa al personale da assumere, oltre le spese di comunicazione e pubblicità", è ammontato a circa 165 milioni.

Quanto alle assunzioni effettuate nel corso del 1992, l'Ente ha provveduto sia attingendo alle numerose domande pervenutegli e vagliando i candidati mediante prove di idoneità, sia affidandosi (per il reclutamento del personale da adibire all'area espositiva) ad una selezione condotta dalla società cui era stato nel frattempo conferito l'incarico del servizio "di accoglienza" (v. infra, paragrafo 7.6).

Al riguardo la Corte, pur considerando la natura atipica dell'Ente e la specialità del rapporto di lavoro del relativo personale, non può non censurare sistemi di assunzione siffatti, a causa della mancanza delle garanzie proprie di una procedura selettiva pubblica, e quindi in violazione di un principio generale dell'ordinamento giuridico. Con riferimento all'incarico alla soc. "Prax", va anche sottolineato l'eccessivo ed ingiustificato costo che è derivato al bilancio dell'Ente per l'affidamento dell'incarico a soggetto esterno alla struttura, fra l'altro prescelto a trattativa privata.

La questione viene pertanto segnalata alla particolare attenzione della Procura Generale della Corte dei conti.

4.3 - Per quanto riguarda il trattamento retributivo corrisposto ai propri dipendenti, l'Ente ha fornito dati ed elementi in base ai quali è stata elaborata la tabella che segue:

RETRIBUZIONI ANNUE LORDE (periodo di riferimento: 1992)			
	MIN.		MAX
Direttore generale:			132,7 milioni
Dirigenti:	da 83,6	a	94,9 milioni
Impiegati:	da 34,4	a	56,7 milioni

Per i dirigenti, anch'essi assunti a tempo determinato ai sensi della legge n. 230 del 1962, la disciplina del trattamento economico è stata definita con delibere dell'Ente (la prima è dell'8 febbraio 1989), che fanno riferimento alle disposizioni del contratto collettivo nazionale di lavoro per i dirigenti di aziende commerciali.

5) - LE CONSULENZE

La atipicità dell'Ente, soprattutto con riguardo alla sua durata, dà ragione dell'insistenza con cui il "regolamento di organizzazione e funzionamento" ha voluto rimarcare le possibilità di ricorso all'opera di consulenti ed esperti (art. 5, 8° comma; art. 7; art. 8, 3° comma); di tale facoltà l'Ente si è ampiamente avvalso.

Dalla documentazione al riguardo acquisita dalla Corte emergono sostanzialmente tre tipologie di incarichi:

- rapporti di "collaborazione coordinata e continuativa", come definiti dall'art. 49, 2° comma, lett. a), del T.U. delle imposte sui redditi n. 917/1986, prevalentemente utilizzati per la copertura di posizioni nell'organigramma dell'Ente, anche di livello dirigenziale, o comunque per lo svolgimento di compiti tipici della struttura, compensati con retribuzioni periodiche prestabilite, per lo più corrispondenti a quelle previste, per pari livello di funzioni, dal contratto collettivo di lavoro;
- rapporti di consulenza in senso proprio, aventi ad oggetto prestazioni professionali di carattere tecnico, singole o ripetute, compensate secondo le tariffe di legge ovvero su base convenzionale, in relazione alla natura dell'incarico ed alla qualità ed entità dell'impegno richiesto;
- contratti di servizio, aventi ad oggetto un "risultato" preventivamente definito nei contenuti e nella destinazione, ed assimilati dall'Ente alle consulenze vere e proprie, ai fini soprattutto della imputazione in bilancio dei relativi oneri.

Sull'argomento la Corte osserva: la scelta di ricorrere - in via di principio - ad un vasto impiego di collaborazioni esterne, per il migliore e più rapido espletamento dei compiti istituzionali, può ritenersi - nella par-

ticolare circostanza - necessitata e, comunque, condivisibile; suscitano, peraltro, qualche dubbio i modi in cui il principio è stato dall'Ente in concreto applicato.

Infatti: in taluni casi, l'esigenza del ricorso alla consulenza, in luogo di prestazioni di lavoro dipendente non è sufficientemente motivata nè giustificata sotto il profilo della convenienza economica; non sempre l'incarico ha per oggetto prestazioni esattamente definite ed i cui risultati possano essere puntualmente verificati, anche in rapporto all'entità del compenso concordato; numerosi appaiono gli incarichi conferiti a dipendenti in servizio presso gli enti locali soci dell'Ente "Colombo '92", e quindi rappresentati nel suo Consiglio di amministrazione.

In altri termini, in più di un caso può dubitarsi che il ricorso alla collaborazione esterna sia stato realmente sorretto da esigenze obiettive o che la scelta del soggetto attributario dell'incarico sia stata effettuata in base a criteri di trasparenza.

Considerando, poi, nel suo complesso l'assetto strutturale datosi dall'Ente, è possibile rilevare come la risposta ai non facili problemi, posti dalle dimensioni dell'impegno e - per converso - dalla ristrettezza dei tempi e dalla inadeguatezza delle risorse umane per assolverlo, si sia cercata nella duplicazione dei ruoli e delle competenze, con sovrapposizioni e interferenze tra compiti propri degli organi (Amministratore delegato, commissioni consiliari) e compiti propri dell'apparato (direttore generale, dirigenti delle aree funzionali, gruppi di lavoro misti) e fra questo ed i collaboratori e le strutture esterne (consulenti, progettisti, concessionaria).

Tutto ciò ha prodotto una superfetazione di funzioni serventi, di controllo e di coordinamento, un appesantimento dei processi decisionali e di gestione, senza peraltro riuscire a garantire sempre risultati finali connotabili in termini di efficacia, economicità, trasparenza e regolarità.

B) I PRINCIPALI ATTI E FATTI DELLA GESTIONE**6) ATTIVITA' PREPARATORIE E DI PROGRAMMAZIONE DELL'EVENTO ESPOSITIVO****6.1- Definizione del perimetro espositivo ed acquisizione di aree, edifici e manufatti.**

In conformità a quanto previsto dall'art. 3, 1° comma, della legge n. 373/1988, il Consiglio d'amministrazione dell'Ente, con delibera del 21 novembre 1988, definiva il perimetro espositivo, gravitante urbanisticamente nell'area portuale, sulla base del progetto già approvato dal Bureau International des Expositions; rettifiche e modifiche di tale perimetro sono state successivamente deliberate il 4 agosto 1989 ed il 17 maggio 1991.

Sempre in applicazione della citata norma, il Consorzio autonomo del Porto di Genova, nell'esercizio dei poteri dell'autorità marittima ad esso spettanti per legge, ha poi proceduto (con verbale in data 28 aprile 1989) alla identificazione ed alla conseguente messa a disposizione dell'Ente "Colombo '92" delle aree, degli edifici e dei manufatti ricadenti nel perimetro espositivo, in quanto beni già facenti parte del demanio marittimo.

In relazione a tale trasferimento temporaneo, la sua durata essendo legata dalla legge a quella dell'Ente (e cioè, fino al 30 giugno 1993), è sorta questione tra l'Ente stesso, da una parte, ed il C.A.P. di Genova e la S.p.a. Riparazioni Navali - RI.NAV. (titolare di una concessione demaniale in aree portuali), dall'altra, affermando il primo la non onerosità dell'intera operazione e sostenendo, invece, i secondi il diritto ad indennizzi vari, quale ristoro degli oneri per sgombero delle aree e ricollocazione di manufatti, impianti e macchinari.

Al fine di risolvere la controversia, le parti hanno convenuto di rimetterne la decisione ad un arbitro unico,

di comune accordo designando il Prefetto di Genova (atto di compromesso del 15 giugno 1989).

Questi, con lodo parziale del 18 giugno 1990 e lodo definitivo del 30 dicembre 1991, reso esecutivo con decreto pretorile del 17 ottobre 1992, ha in gran parte accolto le richieste di CAP e RI.NAV., riconoscendo il diritto dei medesimi ad ottenere dall'Ente "Colombo '92", quale ristoro degli oneri e danni sopportati in conseguenza della messa a disposizione delle aree destinate all'Esposizione, la somma di circa 18.300 milioni, al netto di spese per oneri accessori e fiscali.

Avverso tale decisione l'Ente ha proposto atto di impugnazione davanti alla Corte di Appello di Genova; il relativo procedimento non risulta ancora concluso.

La questione, come si dirà più avanti, ha avuto considerevoli riflessi sulla gestione finanziaria dell'Ente e sulla conseguente impostazione dei suoi bilanci (v. paragrafo 12.3); in questa sede, tuttavia, la Corte ritiene di dover rilevare ancora una volta (per un precedente analogo si veda la determinazione n. 1871 del 1986) come la soluzione di una controversia tra enti pubblici, uno dei quali nella fattispecie "socio" dell'altro, originata da differenti interpretazioni di atti legislativi e provvedimenti amministrativi, sia stata rimessa al giudizio arbitrale, anzichè ricorrere all'autorità giurisdizionale ordinaria, e senza nemmeno previamente esperire un tentativo di composizione in sede amministrativa con l'intervento dei Ministeri competenti (marina mercantile e beni culturali) e della Presidenza del Consiglio dei ministri, che peraltro non risulta si siano minimamente attivati allo scopo.

Tutto ciò, per una decisione che, comunque, finirà per scaricarsi, in tutto o in parte, sul bilancio dello Stato, con un aggravio di oneri (per spese legali, consulenze tecniche, compenso all'arbitro) almeno parzialmente evitabili

e non giustificati. Per il che si segnala la vicenda alla Procura Generale della Corte dei conti.

o o o

Oltre a fabbricati di proprietà pubblica, l'Ente, al fine di garantirsi la piena disponibilità delle aree occorrenti alla Esposizione, ha dovuto procedere anche all'acquisizione coattiva di immobili (per lo più, magazzini) di proprietà privata compresi nel perimetro espositivo.

I relativi procedimenti sono stati attivati con delibera del 2 marzo 1990, che conferiva mandato alla società, concessionaria dei lavori di costruzione delle opere dell'Esposizione, di promuovere gli atti all'uopo necessari. La società, ottenuti dal prefetto di Genova i decreti di occupazione d'urgenza degli immobili interessati, ha tuttavia prospettato la opportunità di addivenire all'acquisizione bonaria degli immobili stessi, ad un prezzo calcolato sulla base del valore di mercato ma corrispondente al valore aggiornato secondo gli indici ISTAT, a suo tempo (1964/67) riconosciuto a titolo di indennità espropriativa per immobili analoghi.

L'Ente ha convenuto sulla proposta "in considerazione da un lato dell'urgenza di concludere tale operazione acquisitiva a fronte dell'esigenza di rispettare i termini di tempo dati,e dall'altro della legittimità e della convenienza della proposta" stessa ed ha, quindi, autorizzato la concessionaria a condurre le necessarie trattative sulla base di un preventivo di spesa di 2.562 milioni (al netto delle spese accessorie).

Sulla base degli esborsi già liquidati e delle somme che l'Ente presume di dover erogare ai soggetti, con i quali sono in corso vertenze sulla misura dell'indennità di

esproprio, è da ritenere che il suindicato preventivo possa essere rispettato.

6.2 - La progettazione delle opere.

Ai sensi della legge n. 373/1988, le opere a carattere permanente destinate a sede dell'Esposizione dovevano essere realizzate sulla base del progetto già approvato dal B.I.E., redatto dall'Arch. Renzo Piano su committenza del Comune di Genova e da questo messo a disposizione dell'Ente "Colombo '92" con delibera del settembre 1988.

L'Ente, ravvisata la necessità del completamento di tale progetto di massima, "per il suo utilizzo a fini architettonici edilizi", ha ritenuto opportuno, "per ragioni di coerenza artistica ed unità della progettazione complessiva, di affidare l'incarico del completamento predetto allo stesso autore del progetto originario e, per esso, alla Building Workshop s.r.l., della quale l'arch. Renzo Piano è Presidente".

Il disciplinare di incarico, approvato con delibera n. 28 del 28 novembre 1988, prevedeva, tra l'altro:

- l'articolazione del progetto in 11 "aree omogenee di intervento";
- il termine di consegna del progetto stesso al marzo 1989;
- un compenso, calcolato con applicazione dei minimi della Tariffa professionale per ingegneri ed architetti e riferito ad un importo - presunto ed indicativo - del costo delle opere da realizzare di circa 272 miliardi, pari a 1.406 milioni, salvo ricalcolo a consuntivo;
- la corresponsione, a rimborso delle spese vive, di una somma forfettaria pari al 40% dei compensi previsti (562,4 milioni);
- l'apporto di individuati specialisti e consulenti, allo scopo di dotare il progetto "delle necessarie verifiche

di carattere tecnico ed organizzativo e di fornire alla committenza un progetto di massima realistico ed in grado di consentire un rapido accordo con il successivo progetto esecutivo", con un onere aggiuntivo di 200 milioni.

Il progetto di massima è stato poi approvato dal Consiglio di amministrazione dell'Ente con delibera n. 47 del 17 aprile 1989, contenente anche prescrizioni, indirizzi e considerazioni relative a talune delle opere da realizzare.

Sulla base di tali indicazioni e di quelle - di natura più propriamente tecnica - formulate dalla società concessionaria, il progettista ha quindi proceduto ad una consistente rielaborazione del progetto, che, conseguite tutte le concessioni ed autorizzazioni prescritte dalla legge, è stato approvato in via definitiva dal Consiglio di amministrazione con delibera n. 72 del 30 ottobre 1989.

Peraltro, nel successivo processo di messa a punto del progetto di massima, posto a base della progettazione esecutiva affidata alla concessionaria, sono state introdotte ulteriori varianti in ragione delle più diverse condizioni e/o opportunità, non meno che di un arricchimento funzionale e qualitativo, di volta in volta condiviso ed approvato dal Consiglio di amministrazione"; cosicchè, con delibera n. 300 del 28 marzo 1992, l'Ente, tenuto anche conto della stima aggiornata dei costi delle opere alla data concordata del 10 maggio 1991 (432.456 milioni), ha provveduto all'adeguamento finale del compenso del progettista, fissandolo nella somma globale, comprensiva del rimborso forfettario delle spese vive nella misura ridotta del 30%, di 2.968,7 milioni, parte dei quali (1.071,3 milioni) già pagati dal Comune di Genova quale corrispettivo della prima fase dell'attività di progettazione.

6.3 - Il piano finanziario pluriennale

Un primo "piano finanziario per il periodo 1989/93", è stato deliberato dal Consiglio di amministrazione ed approvato dall'Assemblea il 30 ottobre 1989; impostato essenzialmente sulla base del contributo statale di cui alla legge n. 373 e su un volume globale di spesa rapportato alle disponibilità all'epoca assicurate, esso prevedeva un pareggio finale fra entrate ed uscite per 375 miliardi.

Un secondo "piano finanziario per il periodo 19/5/1988-30/6/1993" è stato deliberato dal Consiglio di amministrazione il 5 luglio 1991, tenendo conto delle ulteriori risorse pubbliche stanziata dalla legge n. 99 e dei dati di consuntivo al 31 dicembre 1990; anche questo piano prefigurava un risultato finale di equilibrio fra entrate ed uscite per 654,1 miliardi.

Nella tabella che segue vengono esposti, in termini di maggiore dettaglio, le componenti essenziali dei due piani (in miliardi di lire):

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	I PIANO	I PIANO	VARI AZIONE	
	ottobre '89	luglio '91	in valore	%
ENTRATE				
- Contributo Stato	295,0	585,0	290,0	98,3
- Contributo Enti	5,0	5,0	-	-
- Contributi Organizzazioni marchio	35,0	13,0	-22,0	-62,9
- Proventi biglietteria	40,0	45,6	5,6	14,0
- Entrate varie	-	5,5	5,5	-
TOTALE ENTRATE	375,0	654,1	279,1	74,4
USCITE				
SPESA GENERALI				
- Organ. Ente	1,3	1,8	0,5	38,5
- Personale	8,9	10,6	1,7	19,1
- Acquisto beni e servizi	5,3	6,9	1,6	30,2
- Onere tributario finale	25,1	11,5	-13,6	-54,2
SPESA ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO ESPOSIZIONE				
- Spese di viaggio promozionale	20,0	29,0	9,0	45,0
- Rapporti stampa e servizi	2,0	3,5	1,5	75,0
- Contributi e finanziamenti	-	8,0	8,0	-
- Gestione campo espositivo	-	20,3	20,3	-
- Acquisto del materiale	-	3,0	3,0	-
REALIZZAZIONI GENERALI	312,4	559,5	247,1	79,1
- Concessionaria	308,7	493,0	186,3	60,7
- Altri servizi	1,8	3,7	1,9	105,6
- Progettazione	1,1	1,5	0,4	36,4
- Consulenze opere	1,0	1,5	0,5	50,0
- Collaudi	0,8	1,5	0,7	87,5
- Acquisione aree	1,0	16,0	15,0	1500,0
- Opere non permanenti	-	23,3	23,3	-
- Rifinitore complesso espositivo	-	7,0	7,0	-
- Padiglione Italia	-	12,0	12,0	-
TOTALE USCITE	375,0	654,1	279,1	74,4

L'esame della tabella induce ad una osservazione preliminare, salve le valutazioni più puntuali che verranno formulate più avanti in relazione a singole componenti di entrata e di spesa.

Il piano dell'ottobre 1989, pur elaborato ad oltre un anno dalla costituzione dell'Ente e dopo la stipula dei più importanti contratti relativi alla realizzazione delle opere dell'Esposizione, appare redatto in maniera superficiale, lacunosa ed irrealistica, avendo chiaramente sopravvalutato talune voci di entrata (proventi della commercializzazione del marchio e della vendita dei biglietti) e sottostimato o addirittura ignorato numerose e rilevanti voci di spesa.

Valga un solo esempio, il più significativo: il costo delle opere permanenti indicato nel piano (306,7 miliardi) rappresentava - rispettivamente - appena il 60% della stima economica riferita al progetto globale approvato dal B.I.E. (circa 512 miliardi) ed il 70% del preventivo di spesa (436 miliardi), della quasi contemporanea delibera, con la quale l'Ente approvava il programma dei lavori presentato dalla concessionaria (v., infra, paragrafo 7.2)

Tali macroscopiche carenze previsionali, non importa se consapevoli o se dovute ad insufficiente capacità programmatica, denotano comunque un deprecabile grado di irresponsabilità nella gestione di compiti e denaro pubblici, avendo - tra l'altro - contribuito a ritardare l'apprestamento della quantità di risorse effettivamente necessaria e, di conseguenza, la tempestiva e meditata programmazione ed esecuzione delle opere permanenti e della organizzazione espositiva.

D'altro canto, neppure il piano del luglio 1991 è riuscito a colmare tutta la inadeguatezza del precedente, come è dimostrato dallo scarto ancora ravvisabile fra le sue previsioni (sia di talune specifiche poste che complessive)

e quelli che sono poi risultati i costi finali della manifestazione e il bilancio conclusivo della gestione; in proposito, è sufficiente notare che le entrate sono rimaste al di sotto della previsione di circa 33 miliardi e che ciò ha determinato un disavanzo, a fine esercizio 1992, di quasi 34 miliardi.

7) - LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE E L'ORGANIZZAZIONE DELLA MANIFESTAZIONE

7.1 - La procedura seguita per l'affidamento dei lavori

L'art. 3 della legge n. 373/1988 stabiliva, fra l'altro, che la realizzazione delle opere di carattere permanente dovesse avvenire direttamente a cura dell'Ente nel rispetto delle procedure di legge per le opere pubbliche.

Al momento in cui l'ente ha deliberato in proposito (dicembre 1988) le procedure cui doveva pertanto uniformarsi erano essenzialmente quelle di cui alle leggi 8 agosto 1977 n. 584 ("norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della C.E.E.") e 17 febbraio 1987 n. 80 ("norme straordinarie per l'accelerazione della esecuzione di opere pubbliche").

Per quanto qui interessa, la prima legge prevede:

- che gli appalti per lavori pubblici, d'importo superiore a 1.000 milioni, debbano essere aggiudicati, anche dagli enti pubblici, col sistema dei pubblici incanti, della licitazione privata o dell'appalto-concorso;
- che la stessa procedura va applicata anche alle ipotesi di concessione di soia costruzione;
- che alla regola può derogarsi, fra l'altro, "quando, nella misura dello stretto necessario, l'eccezionale urgenza derivante da avvenimenti imprevedibili dai soggetti appaltanti non sia compatibile con il tempo richiesto dalle procedure" previste dalla legge medesima (art. 5, 1° comma, lettera D).

La legge n. 80/1987, a sua volta, attribuisce, anche agli enti pubblici non economici, la facoltà - per un triennio - "di affidare in concessione unitariamente (con la procedura concorsuale accelerata prevista dalla medesima legge) la redazione dei progetti, le eventuali attività ne-

cessarie per l'acquisizione delle aree e degli immobili, l'esecuzione delle opere....ad imprese di costruzione...."; il ricorso a tale procedura deve essere motivato. Restano, comunque, ferme le disposizioni di legge che disciplinano gli affidamenti in concessione, in particolare quelle della legge 24 giugno 1929 n. 1137.

Per completezza, va anche ricordato che il decreto legge 1° aprile 1989 n. 121 (recante "interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990"), convertito con modifiche nella legge 29 maggio 1989 n. 205, ha poi previsto che "le procedure disciplinate daldecreto (stesso) si applicano altresì alle opere connesse e funzionali agli obiettivi della legge 23 agosto 1988 n. 373" (art. 1,5° comma) e che "ove sia constatato che i tempi necessari non consentano l'esperibilità delle procedure ordinarie ed accelerate di cui alla legge 8 agosto 1977 n. 584, il soggetto competente può disporre l'affidamento ai sensi dell'art. 5, comma primo, lett. d) della legge 8 agosto 1977 n. 584" (art. 4, 1° comma).

Tale essendo il contesto normativo, l'Ente ha, in un primo momento (delibere n. 23 e n. 27 del 28 novembre 1988), individuato nella speciale disciplina della legge n. 80/1987 la possibile procedura applicabile, affidando peraltro nel contempo alla società di ingegneria "Techint" l'incarico di eseguire uno studio di valutazione dei tempi globali di realizzazione delle opere per l'Esposizione (su tale incarico v. anche infra, paragrafo 7.3).

Da tale studio emergeva che "il tempo a disposizione per il completamento delle opere, calcolato in 36 mesi, è estremamente ristretto e non compatibile con le tempistiche di una normale procedura realizzativa, tempistiche valutate, relativamente alle procedure di gara pur accelerate della legge n. 80, nell'ordine di mesi da 5 e mezzo a 9; e

che tale lasso di tempo....costituisce un risparmio determinante ed irrinunciabile al fine di assicurare il rispetto della scadenza del 15 maggio 1992, data fissata per l'apertura dell'Esposizione".

L'Ente ha quindi considerato (delibera n. 30 del 30 dicembre 1988) che le eccezionali circostanze in cui si trovava ad operare imponessero il ricorso, ritenuto compatibile con la disposizione della legge n. 373/1988, ad una procedura che consentisse di avviare i lavori nel più breve tempo possibile e di accelerare il compimento delle varie fasi, sia preliminari che esecutive.

La procedura maggiormente rispondente allo scopo è stata così individuata (con richiamo alla legge n. 1137/1929) nell'affidamento di tutto il complesso delle attività, e dei connessi poteri e responsabilità, ad un concessionario scelto fiduciarmente a trattativa privata.

Al riguardo si osserva:

- l'affidamento in concessione, da un ente pubblico ad un soggetto privato, della sola costruzione di un'opera (non accompagnata dal suo successivo esercizio) è istituito senz'altro ammesso dal nostro ordinamento: così prevede la legge n. 1137 del 1929, così implicitamente consente - fra le altre - la legge n. 584 del 1977;
- quanto al sistema di scelta del concessionario, però, se la legge n. 1137 nulla dispone, la legge n. 584, ai fini della propria applicazione, espressamente equipara - come già ricordato - la concessione di sola costruzione all'appalto;
- l'Ente "Colombo '92" non avrebbe potuto quindi sottrarsi all'osservanza delle procedure concorsuali prescritte dalla legge n. 584, se non in presenza di uno dei casi di deroga tassativamente elencati all'art. 5, 1° comma, della legge medesima, in particolare di quello previsto alla lett. d) ("eccezionale urgenza");

- d'altro canto, l'"eccezionale urgenza", di cui alla citata norma, consente di avvalersi del sistema della trattativa privata solo nel presupposto che essa derivi da "avvenimenti imprevedibili" dal soggetto appaltante; e, nel caso di specie, è difficile sostenere l'imprevedibilità dell'evento, mentre l'innegabile ristrettezza dei tempi è in parte imputabile allo stesso Ente ed ai soggetti pubblici suoi promotori, i quali avevano programmato la manifestazione nei suoi contenuti essenziali sin dal maggio 1988 (data di costituzione dell'Ente-associazione), ma hanno deliberato sulle procedure di affidamento dei lavori soltanto sette mesi dopo.

La Corte deve, pertanto, concludere per la illegittimità della procedura seguita dall'Ente "Colombo '92" ai fini della scelta del soggetto cui affidare in regime di concessione la realizzazione delle opere permanenti dell'Esposizione; scelta, cui l'Ente è addivenuto senza neppure esperire una gara informale, con l'invito a più di una impresa a presentare offerte tra le quali operare un confronto tecnico ed economico, così come pure è previsto da vari atti normativi sia statali che regionali (si veda - per tutti - il D.P.R. 18 dicembre 1979 n. 696).

Il mancato rispetto delle procedure di legge, mentre da un lato ha impedito all'Ente di lucrare i vantaggi di una pluralità di offerte e di possibili più favorevoli condizioni tecnico-economiche, ha agevolato - dall'altro - la praticabilità di operazioni nelle quali recenti provvedimenti della competente autorità giudiziaria sembrerebbero aver evidenziato illiceità di carattere penale (avviso di garanzia per il reato di concussione ed arresto cautelare per l'amministratore delegato).

7.2 - La concessione per la realizzazione delle opere permanenti

A conclusione della procedura descritta al paragrafo precedente, la progettazione esecutiva e la realizzazione delle opere di carattere permanente destinate all'Esposizione è stata affidata alla soc. "Italimpianti" (poi divenuta "Iritecna") di Genova (delibera n. 36 del 27 febbraio 1989). Secondo le parole della citata relazione finale del Commissario generale dell'Esposizione, "si considerò l'importanza, l'urgenza e l'indifferibilità dell'opera e si preferì un'impresa a partecipazione statale molto qualificata e con sede in Genova, già colpita da una grave crisi occupazionale".

Il relativo rapporto veniva regolato da una convenzione, che prevedeva - quale termine perentorio per l'ultimazione dei lavori - il 31 dicembre 1991 e che, quanto al corrispettivo di concessione, precisava che esso sarebbe stato composto: da una parte (denominata "oneri di realizzazione delle opere") corrispondente agli importi di opere, forniture ed impianti, così come determinati dalle parti negli atti integrativi della convenzione relativi ai singoli lotti di intervento, sulla base dei corrispettivi proposti dal concessionario e ritenuti congrui dal concedente; e da una parte (denominata "oneri di concessione") compensativa di ogni attività accessoria e pari al 14% del valore di realizzazione delle opere.

La concessionaria consegnava il "Programma generale dei lavori", nella sua stesura finale, il 3 agosto 1989 e l'Ente lo approvava, una volta conseguite le prescritte autorizzazioni relative al progetto di massima, con delibera n. 79 del 6 novembre 1989. Tale approvazione comprendeva anche la stima economica dei costi di costruzione delle opere, ammontante a 436,7 miliardi.

Un aggiornamento del "Programma", a seguito anche di variazioni del progetto di massima, è stato presentato dalla concessionaria il 19 gennaio 1990 ed approvato dall'Ente con delibera n. 87 del 2 febbraio 1990; la valutazione dei costi delle opere si precisava in 388,7 miliardi al netto degli oneri di concessione, per un totale complessivo di 443,2 miliardi.

Tale cifra, peraltro, è ulteriormente lievitata al momento della stipula degli atti integrativi della convenzione-quadro, redatti a seguito della definizione dei progetti esecutivi delle varie unità funzionali in cui l'insieme di realizzazione delle opere era stato suddiviso.

Va notato che tali atti integrativi hanno previsto non marginali variazioni rispetto ai progetti originari, sia nel senso della rinuncia a talune realizzazioni o al completamento di certe opere, sia nel senso di modificazioni incrementative o migliorative di altre.

A conclusione di tale fase, comunque, la concessionaria ha indicato, quale costo onnicomprensivo di tutte le opere da realizzare, l'importo di 493 miliardi, che è stato posto a base del piano finanziario pluriennale redatto dall'Ente nel luglio 1991.

Tale importo, che pure scontava talune rilevanti riduzioni nelle opere programmate, rappresentava un incremento del 13% rispetto alla stima del novembre 1989 e dell'11% rispetto a quella del febbraio 1990. Particolarmente consistenti appaiono gli aumenti, verificatisi fra quest'ultima data ed il luglio 1991, relativamente alle seguenti opere:

- Centro Congressi: da 42.850 a 57.953 milioni (+35,2%);
- Spazi espositivi ex-Magazzino del cotone: da 55.715 a 85.825 milioni (+54%);
- Spina Servizi: da 25.670 a 37.066 milioni (+45%);
- Ex Quartieri Antichi: da 15.800 a 25.440 milioni (+61%);
- Acquario: da 56.240 a 102.600 milioni (+82,4%).

Sulla definitività ed immodificabilità dell'importo come sopra determinato è peraltro ben presto insorta contestazione fra l'Ente e la concessionaria, come è dato rilevare da uno scambio di lettere intervenuto fra il dicembre 1991 ed il febbraio 1992. Sta di fatto che, con nota del 30 ottobre 1992, la concessionaria ha precisato le sue richieste, quantificandole nella somma di 535,15 miliardi, al netto degli interessi per ritardati pagamenti, degli oneri finanziari e del corrispettivo di prestazioni aggiuntive che sarebbero state richieste dall'Ente.

La controversia è stata deferita al giudizio di un collegio arbitrale, a termini di convenzione. Il relativo procedimento non si è ancora concluso.

Per quanto riguarda le modalità di esecuzione della concessione, la convenzione prevedeva che parte delle opere (il 30%) fossero realizzate direttamente dalla concessionaria e parte, invece, potessero essere affidate in appalto.

Dai documenti acquisiti risulta che la concessionaria, associatasi in tre consorzi con altre grandi imprese (Aerimpianti, Bailey Esacontrol, Ansaldo Industria, CMF Sud, Fimcantieri), così come consentito dalla convenzione, ha provveduto alla diretta esecuzione delle "opere impiantistiche"; oltre cento poi, sono stati i fornitori, singoli o consorziati, che hanno collaborato alla realizzazione degli impianti.

Per quanto riguarda le "opere civili", esse sono state appaltate dalla concessionaria a 36 imprese (11 delle quali raggruppate in due consorzi), che hanno utilizzato a loro volta ben 198 sub-appaltatori.

A parte ogni considerazioni di merito sulla qualità dei risultati scaturiti da una siffatta organizzazione dei lavori, complessa ed estremamente articolata, considerazioni che non spettano a questa sede, è da ritenere che una così elevata pluralità di esecutori possa difficilmente

giustificarsi in base a ragioni squisitamente tecniche ed abbia comunque contribuito ad accrescere le difficoltà di coordinamento e di controllo dei lavori, così come i tempi di realizzazione ed i costi. Ed è appena il caso di aggiungere che nessuno fra le centinaia di appalti e sub-appalti di che trattasi risulta essere stato affidato a seguito di una qualche procedura concorsuale o sulla base, comunque, di criteri oggettivi e predeterminati.

A tale ultimo proposito, la convenzione si limitava infatti a prescrivere, per gli appalti di lavori e forniture affidati dalla concessionaria, l'obbligo di avvalersi di imprese, con sede legale in Liguria, "di riconosciuta solidità economica ed affidabilità tecnica", individuate "in conformità con i criteri di valutazione usualmente adottati" dalla stessa concessionaria. Risulta evidente l'assoluta inadeguatezza di una simile cautela a fronte dei rilevanti interessi pubblici da tutelare.

Conclusivamente sul punto, per tutti i motivi sin qui esposti (procedura seguita per il conferimento della concessione; modalità di esecuzione della stessa; ripetuti e sensibili incrementi del costo totale e di quello delle singole opere realizzate, imputabili soprattutto alle continue e rilevanti modifiche dell'iniziale progetto ed alla tardiva definizione dei progetti esecutivi; mancato rispetto dei termini prefissati per il completamento dei lavori), non può non esprimersi un giudizio complessivamente negativo sui modi in cui l'Ente "Colombo '92" ha adempiuto a quello che era il compito più impegnativo ed oneroso commessogli dalla legge; e ciò, in disparte ogni considerazione sulla qualità delle opere realizzate e sugli eventuali risvolti penali della vicenda, aspetti entrambi la cui valutazione esula dalla competenza della Corte dei conti.

7.3 - Il contratto per l'allestimento dell'Acquario

L'opera di maggior rilievo, non solo economico, prevista nel progetto elaborato dall'arch. Piano era costituita dalla realizzazione dell'Acquario, destinato a rappresentare, durante il periodo espositivo, la principale attrazione del Padiglione italiano e, una volta terminata l'Esposizione, un impianto stabile tra i più grandi del mondo nel suo genere.

La realizzazione delle opere permanenti (fondazioni e sotto-fondazioni, opere civili fuori suolo ed impianti tecnologici) è stata affidata alla "Italimpianti", nell'ambito della convenzione di cui si è trattato ai paragrafi precedenti; i relativi costi, inizialmente previsti in circa 56 miliardi, sono risultati pressochè raddoppiati (oltre 102 miliardi, al netto di altri 21 miliardi di maggiori costi dichiarati dalla concessionaria e contestati dall'Ente).

Per quanto riguarda, invece, le opere non permanenti (forniture ed allestimento dell'habitat e della flora da inserire nelle vasche, acquisizione e selezione degli animali, arredamento, produzione di audiovisivi, ecc.), la loro progettazione, i servizi di assistenza e consulenza per l'avviamento funzionale dell'Acquario ed uno studio di fattibilità economica per la sua gestione (per un quinquennio), esse hanno formato oggetto di un distinto contratto, stipulato nel luglio 1990 - a seguito di trattativa privata - con la "Cambridge Seven Associates" Inc. (U.S.A.), scelta in quanto dotata delle necessarie specialistiche competenze tecniche - non rinvenibili in Italia - ed in quanto già co-progettista e consulente di Italimpianti (delibera n. 105 del 29 giugno 1990).

Il contratto prevedeva la suddivisione delle prestazioni in due lotti, il primo da completare entro l'8 maggio 1992 ed il secondo entro il successivo 5 ottobre.

Il corrispettivo convenuto per il complesso delle prestazioni contrattuali ammontava a 13,4 milioni di ECU, cifra fissa ed invariabile salva la revisione per ritardi e modifiche derivanti da cause tassativamente indicate in contratto.

L'andamento dei lavori non ha, tuttavia, rispettato i tempi previsti, anche a causa della mancanza di coordinamento con l'avanzamento delle opere di competenza Italimpianti; ciò ha portato a richieste di variazioni di prezzo da parte di "C7A" per oltre 5 milioni di dollari ed alla interruzione, di fatto, dei lavori.

L'Ente, a seguito di laboriose trattative, addiveniva così alla rescissione del contratto con "C7A" (delibera del 30 marzo 1993) ed all'affidamento del completamento dei lavori ad Italimpianti/Iritecna (delibera del 30 giugno 1993), considerato - sia sotto il profilo tecnico che sotto quello economico - il soggetto più idoneo. Il relativo compenso è stato fissato in 5.144 milioni.

Complessivamente, il costo dell'Acquario è ammontato ad oltre 127 miliardi.

L'impianto, dopo la parziale apertura durante il periodo espositivo, è stato inaugurato nella sua totalità (a parte alcuni lavori di rifinitura) nello scorso mese di ottobre e la sua gestione è stata affidata in concessione, fino al 31 dicembre 1993, ad un consorzio di imprese.

Anche con riguardo alla realizzazione di tale opera, la Corte non può non formulare forti rilievi critici in ordine:

- al sistema di scelta del contraente: trattativa privata, neppure preceduta da gara informale;
- alla dimostrata incapacità di tutti i soggetti coinvolti (Ente, Italimpianti, "C7A") a programmare i lavori, coordinando tempi e modi dei rispettivi interventi;

- alla impressionante lievitazione dei costi, più che raddoppiati in meno di tre anni, e per la quale è possibile trovare almeno parziale spiegazione sia in una eccessiva approssimazione della progettazione iniziale e della relativa stima economica, sia nelle difficoltà e nei ritardi che hanno travagliato il compimento dell'opera;
- alla imputazione di tali costi, nella loro totalità, al complesso delle risorse finanziarie di provenienza statale, normativamente vincolato alla realizzazione di opere funzionali all'Esposizione, laddove l'Acquario è stato ideato e realizzato secondo dimensioni e finalità proprie, che travalicano ampiamente lo specifico evento, nel corso del quale - d'altro canto - esso ha presentato una agibilità molto ridotta, come una delle componenti della struttura del "Padiglione Italia"; di guisa che, ad avviso della Corte, sarebbe corretto, sul piano giuridico come su quello economico, se parte dei costi venisse accollata ai soggetti cui saranno devolute in via definitiva la proprietà e/o la gestione dell'impianto.

7.4. I contratti di assistenza tecnica.

Come accennato in precedenza (v. paragrafo 7.1.), nel novembre 1988 l'Ente, essendo "emerse serie preoccupazioni riguardo ai tempi globali necessari per l'esecuzione dei lavori entro le scadenze inderogabili stabilite per l'Esposizione" e non disponendo esso "di una propria struttura tecnica per procedere ad uno studio di fattibilità sui tempi di realizzazione del progetto" e di "scelta delle procedure di legge più idonee ad assicurare l'osservanza delle scadenze espositive", ha deliberato di affidare tale incarico di studio, attese la sua complessità ed urgenza, ad "una società di ingegneria particolarmente qualificata e dotata di adeguate strutture tecnico-organizzative, in possesso di specifica esperienza nel settore delle opere ci-

vili, dell'implantistica e della programmazione dei lavori".

La relativa scelta è caduta, al di fuori di ogni procedura concorsuale, sulla "Compagnia Tecnica Internazionale - Techint" S.p.A. di Milano, che ha assolto rapidamente l'incarico per un compenso di 280 milioni, consentendo all'Ente di decidere - nel modo illustrato nei paragrafi precedenti - sulla procedura di affidamento dei lavori entro il dicembre 1988.

Successivamente, l'Ente ha avvertito l'esigenza di ulteriore assistenza tecnica per l'esercizio dei compiti di "alta sorveglianza", previsti dalla convenzione stipulata con la concessionaria, sulla progettazione delle opere e sulla esecuzione dei lavori.

Ritenuta la necessità di fornire, anche in questo caso, alla propria struttura organizzativa una qualificata collaborazione esterna, l'Ente ha assunto "contatti con società di alta qualificazione tecnica in modo da pervenire al conferimento di un incarico di assistenza all'Ente nello svolgimento dei ridetti compiti di Alta Sorveglianza".

A seguito di tali contatti è stata accettata (delibera n. 80 del 15 dicembre 1989) l'offerta formulata dalla "Techint" ed il relativo rapporto è stato regolato sulla base di apposito disciplinare. Questo prevedeva, da un lato, quali prestazioni della società incaricata, il coordinamento ed il "follow-up" delle attività della concessionaria, la valutazione della congruità tecnica ed economica degli atti integrativi della convenzione-quadro, l'analisi delle varianti di progetto, il controllo e la certificazione dei S.A.L., l'assistenza per specifiche problematiche progettuali e realizzative; dall'altro lato, un corrispettivo forfettario onnicomprensivo di 3.300 milioni, da rimanere fisso ed invariabile sino ad un importo dei lavori pari a 400 miliardi, oltre il quale sarebbe stata applicata

una addizionale dello 0,825%, mentre sugli importi eventualmente risparmiati dall'Ente, in base alle valutazioni di congruità, relative agli atti integrativi, sarebbe stata riconosciuta una percentuale del 2% a titolo di incentivazione.

Anche riguardo a questo incarico deve la Corte rilevare la mancata osservanza dei principi e delle norme che disciplinano le procedure di scelta dei contraenti da parte di pubbliche amministrazioni: infatti, anche per l'affidamento di incarichi aventi per oggetto la prestazione di servizi o lo svolgimento di studi, ricerche e progettazioni, sia la legge di contabilità dello Stato, sia il regolamento per gli enti pubblici non economici stabiliscono che si provveda mediante pubbliche gare o, nelle sole ipotesi tassativamente indicate, mediante trattativa privata, talora necessariamente preceduta dall'interpello di una pluralità di imprese.

Nella specie, non è stata seguita alcuna procedura concorsuale, né la citata delibera n. 80/1989 dà contezza dei motivi per i quali si è fatto ricorso alla trattativa privata; di questa, comunque, non sembra che nel caso in esame sussistessero i presupposti di legge, in particolare quello dell'urgenza, considerato il tempo trascorso fra la stipula della convenzione con Italimpianti (10 marzo 1989) e l'affidamento a "Techint" dell'incarico di alta sorveglianza sull'esecuzione della convenzione medesima (15 dicembre 1989).

Quanto alla efficacia dell'azione di controllo svolta da "Techint", può solo osservarsi che, dalla documentazione in atti (delibere dell'Ente relative all'approvazione di atti integrativi della convenzione-quadro con la concessionaria), non risultano interventi che abbiano contribuito a ridurre in misura apprezzabile le richieste di miglioramento dei corrispettivi avanzate dalla concessionaria, così

come non risulta essere stato pagato il compenso a titolo di incentivazione.

7.5. Il contratto per la commercializzazione del marchio.

Con provvedimento del 3 febbraio 1989 il Consiglio di amministrazione dell'Ente ha deliberato la stipula di un contratto con la Fondazione regionale "C. Colombo" (incaricata dalla Regione Liguria di promuovere iniziative, culturali e turistiche, celebrative dell'evento e titolare dei diritti di privativa sui marchi della manifestazione) e con la soc. "Telemundi" Europe B.V. con sede in Olanda per la concessione in esclusiva a quest'ultima di tutti i diritti di sfruttamento commerciale a fronte della corresponsione di royalties sugli incassi lordi con un minimo garantito di due miliardi.

Tale contratto è stato peraltro risolto nell'ottobre 1990, a causa delle difficoltà incontrate da "Telemundi" nella gestione della esclusiva, in relazione ai rapporti con altri enti pure coinvolti nella organizzazione delle manifestazioni colombiane.

Nuovi accordi con la suindicata Fondazione e con "Telemundi" sono stati quindi sottoscritti nell'ottobre 1990.

Essi prevedevano: l'uno, la concessione dalla Fondazione all'Ente della licenza di utilizzo del marchio per un corrispettivo pari al 18% del fatturato ed un minimo garantito di 3 miliardi; l'altro, la concessione in via esclusiva, dall'Ente a "Telemundi", dello sfruttamento commerciale del marchio, per un corrispettivo pari al 55% degli incassi lordi ed un minimo garantito di 2 miliardi.

Premesso che, pure ai fini della costituzione di questo rapporto, è stata ancora immotivatamente ed illegittimamente pretermessa ogni procedura concorsuale, la Corte deve nel merito rilevare come tutta la gestione dell'affare

sia stata condotta in maniera antieconomica, con un intreccio ed un susseguirsi di rapporti e strumenti contrattuali che hanno reso incerte e non chiaramente valutabili le interconnessioni fra le prestazioni dei vari soggetti interessati.

E' poi evidentemente mancato, da parte anche della società licenziataria oltre che dell'Ente, uno studio preliminare, rigoroso ed accurato, in grado di fornire stime attendibili sui risultati dell'iniziativa: basti pensare che, malgrado i numerosi contratti di utilizzazione del marchio stipulati da "Telemundi" (circa 60, secondo i documenti in atti), da una previsione iniziale di introiti per l'Ente di 35 miliardi (ottobre 1989) si è passati ad una previsione di circa due terzi inferiore (13 miliardi) nel luglio 1991, per giungere infine (luglio 1992) ad una stima conclusiva di soli 6 miliardi. Gli incassi effettivi si sono attestati poi su una cifra inferiore ai 3 miliardi.

Questo, anche per effetto di clausole contrattuali e comportamenti gestori ambigui e contraddittori, che hanno poi dato vita a contestazioni e controversie.

In proposito non si può, pertanto, condividere la valutazione positiva espressa dalla soc. "Telemundi" (in una comunicazione del 20 luglio 1992, indirizzata all'Ente per fornire chiarimenti al suo organo di controllo), che si dice convinta "di aver centrato gli obiettivi previsti nell'estate 1991": far confluire finanziamenti all'Ente da aziende che, attraverso lo sfruttamento dei diritti acquisiti, propagassero l'immagine dell'evento, determinando così un particolare ritorno a livello istituzionale per l'Ente stesso e per la manifestazione più in generale; viene ammesso un certo ridimensionamento dei traguardi perseguiti, imputato a ritardi e disfunzioni della organizzazione espositiva, ma - si afferma - "siamo di fronte ad un ragguardevole ammontare (di contratti) e ad aziende di ca-

rattere internazionale, in alcuni casi leaders nei loro settori".

Le cifre sopra riportate, nella loro obiettiva sequenza, smentiscono da sole tale ottimistico giudizio, contraddetto anche dalla relazione del Commissario generale che parla, al riguardo, di "scarso afflusso di sponsorizzazioni, filtrate attraverso un contratto svantaggioso con la soc. Telemundi" e di un parere legale, a suo tempo fatto pervenire all'Ente, "che consigliava una sostanziale modifica della clausola che affidava a Telemundi l'esclusiva del marchio e dei contratti di sponsorizzazione, ivi compresi quelli ottenuti dall'Ente senza intermediazione".

7.6. - I contratti di servizio.

I principali contratti di servizio stipulati dall'Ente "Colombo '92" per le esigenze espositive sono stati quelli di "accoglienza" (hostesses e stewards), di "pulizia" e di "vigilanza".

Servizio di accoglienza. Per la scelta dell'affidatario del servizio, l'Ente ha deciso di procedere ad una gara informale fra più imprese rientranti in una delle seguenti categorie: a) imprese favorevolmente valutate dalla "commissione fornitori" istituita presso l'Ente; b) imprese iscritte, nello specifico settore, all'Albo fornitori della Regione Liguria; c) imprese segnalatesi direttamente ed autonomamente alla società "Telemundi", incaricata per contratto della attuazione della procedura.

La richiesta di offerte è stata rivolta (febbraio 1992) a undici imprese; le offerte pervenute sono state cinque.

La valutazione economica, effettuata da "Telemundi" e basata sul duplice parametro del costo complessivo presunto del servizio e delle royalties offerte all'Ente, ha deter-

minato un esito della gara che è stato peraltro disatteso dal Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Questo, infatti, con delibera n. 306 del 9 aprile 1992, premesso:

- "- che l'importanza strategica del servizio..... richiede la nomina di affidatario di assoluta fiducia operativa ed esperienza consolidata nel settore...;
- "- che, considerate le credenziali societarie...e la qualificata professionalità direttamente verificata in occasione delle riunioni dei Commissari generali di Sezione organizzate dall'Ente, si è ritenuta la validità e l'affidabilità della proposta avanzata dalla ditta "Centro Congressi Palffy" S.a.s. di Genova, giudicata quindi prevalente rispetto al mero rapporto costo presunto - royalty offerta;
- "- chela quotazione oraria di L. 14.855 + I.V.A.può essere ritenuta congrua e conveniente per l'Ente, posto il diretto ed omogeneo confronto con la tariffa oraria pari a L. 13.750 + I.V.A., applicata per la medesima attività dalle società iscritte nell'albo ufficiale dei fornitori del servizio di accoglienza...a beneficio dei partecipanti all'Esposizione, (tariffa quest'ultima che) è stata espressa prevedendo una prestazione occasionale e, comunque, non protratta per un periodo esteso come quello richiesto dall'Ente (154 giorni) e, soprattutto, non considerandoi particolari ed onerosi obblighi organizzativi e gestionali imposti dall'Ente;"

tutto ciò premesso, ha aggiudicato il contratto alla ditta "Palffy" per il complessivo importo di 1.401,5 milioni + I.V.A., concedendo alla stessa il titolo di "fornitore ufficiale" dell'Esposizione e il diritto di uso della simbologia ufficiale dietro corrispettivo di 70 milioni.

Sulla regolarità del procedimento di aggiudicazione del servizio, come sopra descritto, la Corte deve esprimere il più ampio dissenso. Innanzitutto perchè, ancora una volta, non appaiono i motivi, né sono stati dall'Ente indicati in delibera, per i quali si sia ritenuto non perseguibile il sistema della gara formale, dal momento che nella specie trattavasi di servizio per sua natura privo di quelle caratteristiche che esigono un esecutore determinato e che il tempo per l'espletamento della gara era largamente disponibile.

In secondo luogo, una volta stabilito di esperire comunque una "gara informale", la decisione di discostarsi dall'esito oggettivo della gara stessa avrebbe dovuto sorreggersi su argomenti ben più solidi e convincenti di quelli, generici e contraddittori, esposti in delibera.

Sulla vicenda è in corso apposita istruttoria da parte della Procura Generale della Corte dei conti, mentre il funzionario all'epoca responsabile dell'area "commerciale e marketing" dell'Ente è stato rinviato a giudizio per i reati di turbativa d'asta ed abuso di ufficio, in un procedimento in cui l'Ente stesso si è costituito parte civile.

Servizi di pulizia e di vigilanza.

Come accennato in precedenza (v. paragrafo 3.4), l'incarico per l'espletamento di questi due servizi è stato affidato dal Consiglio di amministrazione (delibera n. 95 dell'11 maggio 1990) sulla base delle conclusioni cui era pervenuta la "Commissione fornitori" a valle di gare ufficiose appositamente indette.

Dagli atti risulta che in entrambi i casi la Commissione ha seguito una procedura potenzialmente idonea a consentire un'ampia partecipazione delle imprese interessate ed una obiettiva valutazione dei requisiti posseduti e delle offerte formulate da ciascuna di esse. Decisamente

discutibili appaiono, invece, i criteri seguiti dalla Commissione per escludere talune delle offerte e, poi, per individuare quella da proporre alla decisione del Consiglio.

Sta di fatto che, fra le tre imprese rimaste da ultimo in gara, sia per il servizio di pulizia che per quello di vigilanza è stata prescelta - con generiche motivazioni - l'offerta economicamente meno vantaggiosa per l'Ente.

A seguito delle aggiudicazioni, i due contratti sono stati stipulati nel marzo 1991, senza peraltro la determinazione del prezzo complessivo delle prestazioni, le cui unità all'epoca erano conosciute solo indicativamente.

Tale determinazione è poi seguita con deliberazioni del marzo 1992, che hanno fissato in 1.030 milioni la spesa per il servizio di pulizia ed in 2.719 milioni quella per il servizio di vigilanza.

Per quanto riguarda quest'ultimo, è da notare che, malgrado lo stralcio dal contenuto del contratto delle prestazioni di custodia parcheggi e di biglietteria, il totale delle ore di vigilanza stimate è passato da circa 55.000 (valore indicativo espresso nel contratto del marzo 1991) ad 83.000, con un aumento di oltre il 50%. Questa circostanza segnala una ulteriore anomalia del procedimento di scelta del contraente, dal momento che i parametri quantitativi della prestazione richiesta incidono solitamente in modo rilevante anche nella formulazione di offerte basate su prezzi unitari.

7.7 - I contratti per l'allestimento delle aree espositive

Con delibera n. 305 del 9 aprile 1992, e cioè a poco più di un mese dall'inizio della Esposizione, il Consiglio di amministrazione decideva di provvedere agli allestimenti delle aree espositive, mediante l'acquisizione in proprietà o in noleggio delle opere e dei beni occorrenti; a tal fine, "considerati i tempi ristretti per la definizione de-

gli ordini relativi", istituiva apposita commissione (formata da un consigliere di amministrazione, dall'amministratore delegato, dal direttore generale, da un dirigente dell'Ente e da tre consulenti) per la valutazione delle offerte e l'emissione degli ordini consequenziali. Nella delibera venivano altresì indicati i nominativi delle tre società che avevano in precedenza espresso la propria disponibilità alla fornitura delle opere e dei beni suddetti e le cui offerte la commissione avrebbe dovuto valutare, sia in termini qualitativi che economici. Per l'insieme di tali forniture veniva stanziata la somma di 5 miliardi. Si disponeva, infine, che la commissione informasse periodicamente il Consiglio del lavoro svolto al riguardo.

Dalla documentazione trasmessa dall'Ente risulta che con una serie di delibere (20) adottate il 28 luglio 1992 ed una ultima delibera del 21 giugno 1993, il Consiglio di amministrazione ha approvato tutti gli atti svolti dalla commissione tecnica, ritenendoli conformi a quanto previsto dalla citata delibera n. 305.

L'affermata conformità sembra, in realtà, alla Corte piuttosto dubbia, dal momento che la commissione ha proceduto alla aggiudicazione delle varie forniture vagliando offerte di volta in volta pervenute, per lo più sulla base di gare informali indette direttamente o tramite la concessionaria "Telemundi", cosicchè soltanto una delle tre società indicate nella delibera consiliare n. 305 è in effetti risultata tra le aggiudicatarie dei contratti di fornitura in questione (in particolare, di 5 di essi); gli altri 16 contratti sono stati assegnati ad 8 diverse società, una delle quali peraltro se ne è aggiudicati otto.

Deve quindi rilevarsi come, non soltanto tutta l'attività in questione abbia formato oggetto di una delega non consentita dallo statuto, ma la commissione abbia poi operato in parziale difformità dalla delega stessa e la rati-

fica del Consiglio sia intervenuta, sostanzialmente a sanatoria, solo a contratti già eseguiti. Nè, a giustificazione di ciò, come pure del consueto ricorso al sistema della trattativa privata, può dall'Ente invocarsi una imprevedibile urgenza, che nei fatti si è verificata soltanto per l'eccezionale ed inspiegabile ritardo con il quale il Consiglio di amministrazione ha deciso di assumere le necessarie iniziative al riguardo.

Da ultimo, va osservato come gli atti di ratifica, trasmessi alla Corte dall'Ente, non contengano informazioni che consentano di verificare la congruità sia dei motivi a sostegno delle singole aggiudicazioni che dei relativi prezzi; può, quindi, solo prendersi atto che l'impegno globale (4.170 milioni, al netto di IVA) non ha ecceduto lo stanziamento previsto dalla delibera n. 305.

7.8. - Le attività promozionali.

Allo scopo di promuovere, in Italia ed all'estero, la manifestazione ed i suoi contenuti e favorirne così un esito positivo, l'Ente, oltre a dotarsi di una struttura interna appositamente incaricata del compito, ha anche dedicato considerevoli risorse per procurarsi qualificate collaborazioni esterne e per allestire una serie di campagne promozionali ed una variegata gamma di iniziative pubblicitarie.

La prima delibera in proposito è stata assunta il 4 agosto 1989, con l'approvazione del progetto "Immagine e comunicazione" da realizzarsi nell'anno stesso avvalendosi delle somme all'uopo stanziare nei bilanci 1988 e 1989 pari a 4.050 milioni. A seguito di variazioni intervenute nel progetto (cancellazione, ridimensionamento o rinvio di talune iniziative a fronte dell'ampliamento di altre) gli impegni effettivi nell'esercizio sono ammontati a circa 2.500 milioni.

Per il 1990, con delibera adottata l'8 giugno di quell'anno, venivano disposte ulteriori iniziative a valere su uno stanziamento di bilancio di 7.000 milioni, con impegni effettivamente assunti per circa 5.000 milioni.

Infine, con delibera dell'8 marzo 1991, veniva definito il programma promozionale per lo stesso 1991 e per la parte del 1992 ancora riguardata dalla preparazione e dallo svolgimento della Esposizione, con uno stanziamento complessivo di circa 25.000 milioni, risultati tutti impegnati.

Le varie campagne sono state affidate di volta in volta, sempre a trattativa privata, talora preceduta da interpellanti di più imprese e gare informali, ad alcune delle più note agenzie pubblicitarie operanti in Italia. L'ultima, in particolare, che è stata quella oggetto del maggiore investimento, è stata effettuata dalla soc. "Young and Rubicam", con la quale l'Ente ha stipulato un contratto, nel luglio 1991, con previsione di spese per 16 miliardi (oltre a 3 miliardi per un progetto speciale con la RAI) ed un compenso di agenzia pari al 15% dello stanziamento.

Sempre a fini promozionali, l'Ente ha anche concordato alcune iniziative con l'ENIT, autorizzando quest'ultimo all'utilizzo della simbologia ufficiale della manifestazione ed avvalendosi degli uffici all'estero dello stesso per la distribuzione del materiale informativo; a sua volta, l'ENIT ha provveduto a pubblicizzare l'Esposizione in occasione delle più importanti manifestazioni turistiche mondiali ed ha tentato il coordinamento delle varie attività promozionali all'estero, costituendo un comitato cui hanno aderito i Ministeri del turismo e degli affari esteri, la regione Liguria, l'Ente "Colombo '92", l'ICE e l'ALITALIA.

Malgrado tali iniziative, la sinergia fra i due enti è risultata particolarmente carente, sino a giungere allo

scambio (a mezzo stampa) di rimproveri ed accuse sull'efficacia e correttezza delle rispettive condotte.

Comunque, al di là di insufficienze e malintesi imputabili all'uno o all'altro ente, l'occasione ha rivelato l'assoluta mancanza di una seria, adeguata e tempestiva programmazione dell'attività promozionale della manifestazione, così come di un autorevole centro di coordinamento delle iniziative dei molteplici soggetti interessati.

Più in generale, deve osservarsi che tutta la strategia attuata dall'Ente "Colombo '92" per promuovere l'Esposizione si è dimostrata inidonea ad assicurarne il successo in misura almeno prossima a quella prevista.

E' bensì vero che sul ridotto afflusso di visitatori hanno fortemente pesato anche fattori di ordine generale o, comunque, non dominabili dall'Ente, dalla recessione economica nei maggiori paesi industrializzati al pressochè contemporaneo svolgimento di manifestazioni di analogo o superiore richiamo (Esposizione universale di Siviglia, Olimpiadi di Barcellona); e tuttavia le non trascurabili risorse dedicate allo scopo ed il ripudio di ogni presunto "impaccio" pubblicistico nei processi di attuazione delle scelte gestionali avrebbero potuto assicurare risultati migliori ove non si fossero verificati anche errori e ritardi imputabili alla dirigenza dell'Ente ed a sue carenze nel gestire una operazione così complessa.

Nella più volte citata relazione del Commissario generale si fa riferimento, a tale proposito, "a ritardate decisioni del Consiglio di amministrazione;... all'assenza pressochè totale, dopo forti episodi iniziali, di iniziative di pubbliche relazioni volte a preparare o supportare il messaggio pubblicitario dell'Ente anche a Genova, in Liguria e nelle regioni vicine; all'assenza di comunicazione specifica al pubblico più direttamente coinvolgibile sui temi della nave e del mare...".

Si aggiunge che "le premesse e gli obiettivi del progetto (di comunicazione, immagine e pubbliche relazioni predisposto dagli uffici dell'Ente)... e l'articolazione dello stesso sono stati stravolti e spesso cancellati dal verificarsi di imprevisti eventi negativi, come la vicenda dell'Agenzia pubblicitaria JFP", con la quale era stato stipulato un contratto (settembre 1989) per uno studio di fattibilità delle iniziative necessarie alla realizzazione di un programma di promozione negli Stati Uniti per un valore di 700 milioni; contratto poi annullato (febbraio 1990) dal Consiglio di amministrazione per motivi inerenti sia al comportamento dell'Agenzia che alle modalità a suo tempo seguite dallo stesso Consiglio nella scelta del contraente (trattativa privata).

All'annullamento è seguita una complessa vertenza, sulla richiesta di risarcimento da parte di "JFP" per oltre 500.000 dollari, vertenza ancora non conclusa.

Si censura, infine, specialmente il ritardo con cui è stata decisa e poi attuata la campagna 1991/92, con momenti essenziali della stessa non sviluppati nei tempi prestabiliti e solo in parte recuperati, con tanta minore efficacia, appena a ridosso dell'inizio dell'Esposizione.

8) IL PERIODO DELL'ESPOSIZIONE

8.1. - Il compimento delle opere di carattere permanente.

Secondo quanto riferisce il Commissario generale dell'Esposizione*, le date di "consegna provvisoria" d'uso, indispensabile per l'effettuazione della manifestazione, hanno quasi tutte superato il termine stabilito in convenzione (31 dicembre 1991), anche se ciò non avrebbe "creato difficoltà agli espositori". Alla suddetta data, comunque, una sola delle tredici unità funzionali veniva consegnata, mentre per le altre ciò si verificava il 27 e 28 febbraio 1992 (4 unità), il 15 marzo (1 unità), il 31 marzo (4 unità), il 15 aprile (1 unità) ed il 14 maggio, giorno precedente l'inizio dell'Esposizione (ultime 2 unità, peraltro incompiute; acquario e sistemazioni esterne).

In totale, il tempo impiegato per la realizzazione delle opere è stato di circa 35 mesi: un "tempo record", secondo la definizione del Commissario generale, tenuto conto delle difficoltà di varia natura incontrate nel corso dei lavori e della indubbia complessità degli stessi.

Tali lavori hanno interessato un'area di 6 ettari, in precedenza occupata da 850 soggetti; hanno comportato la demolizione di fabbricati esistenti per 140.000 metri cubi e la costruzione di nuovi spazi per 105.000 metri quadrati di superficie, corrispondenti ad un volume di 500.000 metri cubi. Le imprese esecutrici e fornitrici sono state circa 400 ed hanno impegnato maestranze sino ad un massimo di 1.200 unità contemporaneamente presenti in cantiere, per un totale di oltre 2 milioni di ore lavorative.

Sotto il profilo urbanistico-architettonico, l'insieme delle opere realizzate ha consentito il recupero di una

* I dati e le notizie contenuti in questo paragrafo sono tratti dalla più volte citata relazione del Commissario generale.

parte del porto antico non più utilizzata e la sua restituzione alla città, in vista anche del risanamento e della rivitalizzazione del suo centro storico. Sono stati restaurati e resi nuovamente disponibili edifici antichi di notevole valore e sono state costruite nuove importanti strutture, come il Centro congressi, l'Acquario e la "nave Italia"; le une e gli altri, nelle intenzioni del progettista e degli enti promotori, dovranno far rivivere il quartiere e contribuire, con le attività che vi verranno collocate, allo sviluppo culturale e turistico della città.

8.2. - Gli espositori

La già ricordata contemporaneità fra l'Esposizione specializzata di Genova e quella universale di Siviglia (tenutasi dal 20 aprile al 12 ottobre 1992) ha rappresentato un grave rischio ai fini di un'ampia e qualificata partecipazione di espositori alla manifestazione organizzata dall'Ente "Colombo '92".

Il problema si è posto soprattutto per Paesi in via di sviluppo (in specie dell'America Latina) particolarmente interessati al tema dell'Esposizione genovese, ma impossibilitati a sostenere le ingenti spese richieste per la relativa partecipazione.

Nell'intento di ovviare a questa situazione, che avrebbe potuto determinare anche il fallimento della manifestazione (secondo il Commissario generale, in mancanza di interventi, si sarebbero avuti solo 12 espositori ufficiali), il Consiglio di amministrazione dell'Ente, su ripetute sollecitazioni del medesimo Commissario, ha adottato una serie di delibere, fra il giugno 1991 ed il marzo 1992, con le quali ha disposto, "per agevolare la partecipazione espositiva di Stati esteri e/o Organizzazioni internazionali che sono o che possono essere definiti in via di sviluppo, e la cui presenza costituisce elemento di significa-

tivo rilievo e di particolare prestigio per la manifestazione", l'erogazione di contributi per complessivi 14 miliardi. Ne hanno beneficiato 19 Paesi (9 europei, 2 asiatici, 5 africani e 3 americani) e 2 organizzazioni internazionali, più l'Istituto italo-latino americano (I.I.L.A.) che ha organizzato il padiglione collegiale di 20 Paesi dall'America centro-meridionale; la misura delle singole contribuzioni è stata determinata in base ai costi sostenuti dai partecipanti per l'allestimento dei relativi padiglioni.

L'iniziativa dell'Ente, a parte ogni possibile apprezzamento sulla sua validità ed opportunità e sulle conseguenze in ipotesi derivabili ove non fosse stata assunta, va considerata in linea di massima conforme a diritto; l'art. 14 del regolamento generale dell'Esposizione emanato dal B.I.E., e richiamato dall'Ente nelle delibere in questione, prevede infatti che "particolari condizioni di partecipazione possono essere concordate dall'organizzatore ai Paesi in via di sviluppo, secondo la definizione data di essi dalle Nazioni Unite".

Non sembra, tuttavia, aderente a tale disposizione l'estensione, operata dall'Ente con la determinazione sopra riportata, dai Paesi in via di sviluppo a quelli "che possono essere definiti" tali (senza specificare: da chi ed in base a quali criteri) ed alle Organizzazioni internazionali. Per questa parte la deliberazione di massima ed i conseguenti atti di esecuzione vanno dichiarati illegittimi.

Complessivamente, gli espositori partecipanti sono stati 55: 48 Paesi, 4 organizzazioni internazionali (ONU, CEE, Croce Rossa, Organizzazione degli Stati Americani) e 3 espositori non ufficiali.

8.3. I visitatori

Secondo il giudizio del Commissario generale l'afflusso dei visitatori è stato "inferiore ad una ragionevole previsione" e ciò a causa di "carente informativa sull'evento e (di) scarsa promozione turistica, con la poca presenza dell'Esposizione nelle offerte delle compagnie aeree, marittime e ferroviarie e degli operatori turistici nazionali ed esteri".

In effetti, il numero dei visitatori paganti è stato di circa 817.000, corrispondente a meno di un quarto di quello inizialmente previsto dall'Ente (tre milioni e mezzo) sulla base di una stima di massima effettuata da una società di consulenza.

Una tale ottimistica previsione, che tra l'altro - ove si fosse realizzata - avrebbe creato insolubili problemi di recettività alberghiera e di accoglienza nel recinto espositivo, ha naturalmente contribuito a falsare il preventivo finanziario della manifestazione: a fronte dei 45 miliardi preventivati quale introito per la vendita dei biglietti di ingresso, il ricavato è ammontato infatti a poco più di 13 miliardi.

Com'è stato ampiamente divulgato dalla stampa, i vertici dell'Ente hanno poi operato il maldestro tentativo di nascondere il fallimento "commerciale" dell'Esposizione, dovuto a errori di valutazione ed alla scarsa efficacia della campagna promozionale, comunicando dati "gonfiati" circa il numero dei visitatori e dei biglietti venduti.

Venuti inevitabilmente alla luce i dati reali, ne sono conseguite le dimissioni del Presidente dell'Ente, e sindaco di Genova, da entrambe le cariche (21 ottobre 1992).

9) IL DOPO-ESPOSIZIONE

Conclusa la manifestazione (15 agosto 1992), l'Ente "Colombo '92" è rimasto in vita - ai sensi della legge n. 373/1988 - con il compito ridotto di gestire il complesso delle opere a carattere permanente realizzate per l'Esposizione, in vista della loro devoluzione al demanio statale a far tempo dal 1° luglio 1993.

Tale gestione, peraltro, ha incontrato molteplici e crescenti difficoltà: impedimenti di ordine giuridico (impossibilità per l'Ente di svolgere attività commerciali), carenza di risorse finanziarie, riduzione a poche unità del personale in servizio, mancanza di direttive governative come pure degli enti fondatori, incertezza sulla futura destinazione delle opere, vicende giudiziarie coinvolgenti in varie sedi l'Ente nel suo complesso e taluni dei suoi organi di vertice.

Così, nel dicembre 1992, dopo la crisi determinata dalle dimissioni del Presidente per la divulgazione di notizie false sul numero dei visitatori e la nomina di un nuovo Presidente, l'Assemblea straordinaria dell'Ente deliberava lo scioglimento anticipato dello stesso e la sua messa in liquidazione, ai sensi dello statuto e della legge n. 1404 del 1956, "essendo lo scopo cessato e comunque non più perseguibile".

L'immediato intervento dei Ministeri competenti (Beni culturali e Tesoro), che rilevavano la illegittimità e nullità della citata delibera, induceva l'Ente a riconsiderare la questione ed a "ritenere superata la procedura di nomina del liquidatore".

Il 20 maggio 1993 si verificava tuttavia una nuova crisi ai vertici dell'Ente, a seguito delle dimissioni del Presidente - Sindaco di Genova da entrambe le cariche per l'avvio anche nei suoi confronti di un procedimento penale, crisi risolta con la nomina del Commissario prefettizio al

Comune, che ha pertanto retto l'Ente, come Commissario straordinario, sino alla scadenza del 30 giugno 1993.

Con decreto del Presidente della Repubblica del successivo 1° luglio, lo stesso soggetto è stato nominato Commissario liquidatore dell'Ente "per la cura della gestione conservativa dell'area dell'Esposizione e per le operazioni di liquidazione dell'Ente", da completarsi entro il 31 dicembre 1993 con la presentazione del rendiconto finale al Ministro per i beni culturali e all'Ispettore Generale Capo per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti di cui alla legge n. 1404/1956.

Con decreto del 31 luglio 1993, il Ministro del tesoro ha poi nominato, in attuazione di quanto previsto dal suindicato decreto presidenziale, il nuovo collegio dei revisori dei conti, composto di tre membri effettivi (in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri del tesoro e dei beni culturali) e di due supplenti.

Nel periodo di tempo intercorso dal 16 agosto 1992 alla messa in liquidazione dell'Ente, l'attività gestoria dello stesso si è quindi contenuta alla mera conservazione del complesso espositivo ed a talune limitate iniziative di sua utilizzazione mediante concessione a terzi di aree e locali.

Per quanto riguarda la futura gestione del complesso, entrato a far parte del demanio statale dal 1° luglio 1993, essa era stata avviata mediante la sottoscrizione (14 agosto 1992) di uno schema di atto di concessione dal Ministero delle finanze ai cinque enti fondatori dell'Ente "Colombo '92", giusta quanto stabilito dalla legge n. 373/1988 (art. 3, 2° comma).

Detto schema prevede la costituzione di un comitato, composto dai rappresentanti dei cinque enti, che dovrà provvedere a gestire gli immobili del complesso espositivo

"con criteri di efficienza ed economicità nell'interesse collettivo per il perseguimento dei....fini istituzionali" degli enti medesimi; prevede, altresì, che per il raggiungimento di tali scopi l'utilizzazione di singoli o più immobili possa essere affidata a soggetti terzi, ovvero che possa essere costituita - fra gli stessi enti - apposita società di capitali cui verrebbe trasferita la concessione.

Ad oggi, tale progetto non ha avuto alcun seguito, nè risulta che, in sede nazionale o locale, altre ipotesi siano concretamente allo studio per risolvere gli improcrastinabili problemi di gestione del complesso che, nell'assenza di decisioni e di programmi, rischia un rapido processo di degrado, con grave spreco di pubbliche risorse.

C) GESTIONE FINANZIARIA E BILANCI**10) LA DISCIPLINA AMMINISTRATIVO-CONTABILE**

Si è già avuto modo di notare (v. paragrafi 2.2. e 2.3) che l'originaria impostazione prettamente civilistica data dall'Ente alla struttura dei propri conti e, più in generale, alla disciplina amministrativo-contabile della propria gestione è stata successivamente, almeno in parte, attenuata con l'introduzione di atti e procedure tipicamente pubblicistiche.

In particolare, su indicazione e richiesta, reiteratamente formulata, dei Ministeri vigilanti, l'Ente ha infine assicurato (nota del 4 giugno 1991) che, a partire dallo stesso 1991, avrebbe conformato i propri conti alle prescrizioni del D.P.R. 18 dicembre 1979 n. 696.

Per quanto riguarda, invece, la disciplina della gestione contrattuale, non risulta alcun intervento - da parte dei competenti Ministeri - volto a richiamare l'Ente all'osservanza di normative e principi applicabili da parte di enti pubblici a finanza derivata.

Il Collegio dei revisori, a sua volta, risulta essersi limitato a richiamare in una sola circostanza (v. verbale n. 8 del 2 febbraio 1990) il Consiglio di amministrazione dell'Ente "a voler sempre seguire, nell'affidamento di incarichi e di consulenze, oltre che di appalti, le procedure previste dalla legge per gli enti pubblici", senza peraltro mai formulare rilievi ed osservazioni in tutti quei casi, e sono stati in assoluta prevalenza, nei quali esso ha mancato di seguire tali procedure.

Ribadendo quanto già ripetutamente segnalato nelle pagine precedenti, con riferimento a singole fattispecie, la Corte deve invece dichiarare la illegittimità del comportamento dell'Ente, per aver omesso ogni regolamentazione della materia, cui era tenuto nella sua qualità di soggetto

pubblico, e avere, di fatto, costantemente improntato la sua gestione contrattuale ai moduli privatistici della massima libertà di forme e procedure, così ponendo a rischio sia la correttezza della propria azione che la economicità della stessa (tenuto conto dei modi concreti di attuazione).

E ciò appare tanto più grave, in quanto risulta che gli Amministratori dell'Ente, sollecitati dal dirigente responsabile del settore, avevano richiesto ed acquisito (sul tema della natura giuridica dell'Ente e sulla disciplina ad esso applicabile nello svolgimento della sua attività) i pareri di due qualificati studi legali; e questi avevano entrambi affermato (con lettere di giugno ed ottobre del 1990) la sussistenza dell'obbligo per l'Ente, ove pure se ne ritenesse la natura pubblica economica, di rispettare nella propria azione alcune regole fondamentali di trasparenza, imparzialità, pubblicità, motivazione degli atti, che trovano fondamento in principi costituzionali e costituiscono i presupposti fondamentali di ogni momento dell'attività della Pubblica Amministrazione, a garanzia della più oculata spendita del pubblico denaro; ed avevano altresì riconosciuto la necessità di attingere, a tale scopo ed in mancanza di una disciplina specifica, alle norme vigenti per gli enti pubblici similari. Tali pareri sono rimasti, nei fatti, del tutto disattesi.

Altrettanto censurabile, nella specie, il comportamento dei Ministeri dei beni culturali e del tesoro e del Collegio dei revisori, che, nell'esercizio dei rispettivi poteri di vigilanza e di controllo, hanno ommesso qualsiasi intervento idoneo a richiamare l'Ente al rispetto della legge.

11) FORMAZIONE E DELIBERAZIONE DEI BILANCI -
LE PRONUNCE DEI MINISTERI VIGILANTI

11.1 - L'atipicità della natura giuridica dell'Ente e la divergenza tra l'Ente stesso ed i Ministeri vigilanti circa la disciplina applicabile nella materia amministrativo-contabile hanno dato vita ad un sistema di conti confuso, incompleto, disomogeneo nel tempo, inidoneo a fornire un quadro chiaro e preciso della gestione finanziaria, economica e patrimoniale.

Fino a tutto l'esercizio 1990 l'Ente ha adottato un preventivo finanziario, con l'indicazione del modo di ripartizione delle spese fra Stato ed enti fondatori, e, a consuntivo, un bilancio di tipo civilistico (formato da conto economico e stato patrimoniale), nonché un rendiconto delle spese a carattere finanziario, per adempiere alla prescrizione di cui alla legge n. 373/1988.

A partire dall'esercizio 1991, come si è già ricordato, l'Ente dichiarava di aderire all'invito dei Ministeri vigilanti di elaborare i documenti contabili in base alle norme del D.P.R. 696/1979; ciò è avvenuto, peraltro, solo con riguardo al conto finanziario, mentre gli altri documenti previsti dal citato decreto (conto economico, situazione patrimoniale e situazione amministrativa) sono stati formati in modo approssimativo o mancano del tutto, in chiara violazione sia delle norme di contabilità pubblica che di quelle del codice civile.

Quanto all'osservanza dei termini, fissati dalla legge n. 373/1988 per la deliberazione del preventivo (31 ottobre) e del consuntivo (tre mesi dalla chiusura dell'anno solare), essi sono stati rispettati soltanto per il preventivo dell'esercizio 1990 e per il consuntivo del 1992; particolarmente rilevante il ritardo con il quale sono stati

deliberati il preventivo per il 1992 (marzo 1992) e quello per il 1993 (giugno 1993).

11.2 - L'art. 2, 3° comma, della legge n. 373/1988 stabilisce che "entro sei mesi dalla definitiva conclusione dell'Esposizione, l'Ente presenta altresì il rendiconto finale delle spese".

A tale adempimento l'Ente ha provveduto nell'aprile 1993, elaborando un documento, accompagnato da una scarna relazione del Presidente, che espone tutti gli impegni assunti, ai vari titoli, e tutte le entrate accertate nell'arco temporale 30 agosto 1988- 31 dicembre 1992.

Il documento contiene, altresì, l'indicazione degli impegni definitivi risultanti a fine '92 tenuto conto delle variazioni positive e negative dei residui, nonché l'imputazione delle singole voci di spesa al contributo degli enti fondatori ovvero a quello dello Stato.

Per quanto riguarda - infine - il semestre 1° gennaio/30 giugno 1993, durante il quale l'Ente ha continuato ad operare limitatamente alle attività di conservazione del proprio patrimonio, il Consiglio di amministrazione ha deliberato (10 giugno 1993) e l'Assemblea ha approvato (21 giugno successivo) il bilancio di previsione. A sua volta, il Commissario liquidatore, con propria delibera n. 42 del 27 agosto 1993, si è limitato a dichiarare "che le risultanze delle scritture contabili alla data del 30/6/1993 sono quelle esposte nelconto consuntivo predisposto dagli uffici dell'Ente", non ritenendo peraltro di poterle condividere, giusta il "parere contrario pregiudiziale" espresso sul preventivo in quanto lo stesso costituiva "la formalizzazione giuridica e finanziaria di programmi, impegni, progetti e procedure che si rifanno a scelta a suo temponon condivise e chenon avrebbero, in generale, registrato il (suo) assenso (es. consulenze, obbliga-

zioni, assunzioni di personale, rappresentanze, spese per paesi in via di sviluppo, costi crescenti, pubblicità, trattative private)" ed alle quali pertanto non poteva sentirsi "vincolato nei contenuti e modalità, tanto più a sanatoria".

11.3. - Ai sensi della legge n. 373/1988, il "preventivo annuale delle spese" ed "il rendiconto delle somme ricevute dallo Stato" dovevano essere presentati dall'Ente, per l'approvazione e per i riscontri di competenza, al Ministero per i beni culturali ed al Ministero del tesoro.

Secondo quanto risulta in atti, le due Amministrazioni interessate, ed in particolar modo quella dei beni culturali, non hanno esercitato l'essenziale funzione di vigilanza loro attribuita dalla legge con la continuità e la tempestività necessarie.

Manca, infatti, qualsiasi pronuncia sui preventivi degli esercizi 1989 e 1/1 - 30/6/1993; manca la pronuncia del Ministero per i beni culturali anche sui preventivi degli esercizi 1988, 1991 e 1992 e sui consuntivi degli esercizi 1990 e 1991; tutte le pronunce emesse (ad eccezione di quella sul consuntivo 1992) presentano, comunque considerevoli ritardi rispetto all'inizio e, rispettivamente, alla chiusura dell'esercizio di riferimento, così come rispetto all'invio dei documenti da parte dell'Ente.

Per quanto concerne i contenuti, le pronunce del Ministero del tesoro hanno riguardato, inizialmente: la mancata concordanza fra le risultanze del conto finanziario e quelle dei conti economico e patrimoniale; l'esigenza di applicazione delle disposizioni in materia del D.P.R. 696/1979; l'imputabilità al contributo dello Stato delle sole spese per la realizzazione delle opere permanenti. Con riferimento ai consuntivi degli ultimi due esercizi sono state, invece, formulate preoccupate considerazioni circa

le omesse contribuzioni da parte degli enti fondatori, il divario fra previsioni ed accertamenti delle entrate per la commercializzazione del marchio e la vendita dei biglietti, l'esistenza di rilevanti oneri latenti.

Ed in relazione alla situazione così emersa al termine dell'esercizio 1992, il Ministero per i beni culturali, che per l'innanzi si era sempre limitato ad una mera funzione di trasmissione delle pronunce del Tesoro, ha invitato l'Ente (nota n. 220 del 23 giugno 1993) a fornire, nel termine di otto giorni, "documentate ed esaurienti controdeduzioni" ai rilievi del Ministero del tesoro.

La risposta dell'Ente (nota del 30/6/1993) si è limitata a ribadire le giustificazioni e spiegazioni già di volta in volta espresse sui vari problemi.

Conclusivamente sul punto, la Corte deve segnalare l'insufficienza e la scarsa incisività con cui si è esplicata l'azione ministeriale di vigilanza, indirizzo e riscontro sulla gestione dell'Ente "Colombo '92"; le omissioni, le carenze, la tardività di tale azione hanno certamente nuociuto alla gestione stessa, le cui disfunzioni, sul piano della correttezza amministrativa e del buon esito della manifestazione, ed il cui squilibrio economico sono, quindi, da ritenere parzialmente ascrivibili anche a responsabilità delle Amministrazioni vigilanti.

12) I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE

12.1.- Notazioni preliminari e dati di sintesi degli esercizi dal 30/8/1988 al 31.12.1992.

Il particolare oggetto istituzionale dell'Ente "Colombo '92", e cioè la realizzazione di un insieme di opere finalizzate allo svolgimento di una determinata manifestazione in un breve arco temporale ben definito, comporta che l'analisi e la valutazione dei profili finanziari della gestione si incentrino sui risultati complessivi finali piuttosto che sui bilanci dei singoli esercizi, di per sè scarsamente significativi ed anzi capaci di indurre giudizi distorti e conclusioni fallaci.

Nelle pagine che seguono, pertanto, verranno dapprima esposti i prospetti, elaborati sulla base dei documenti contabili trasmessi dall'Ente, con i dati finanziari delle entrate e delle spese, sia dei singoli esercizi che complessivi, relativi al periodo 30 agosto 1988/31 dicembre 1992; seguiranno le osservazioni della Corte con riferimento soprattutto alle risultanze globali della gestione.

Quanto al semestre 1° gennaio/30 giugno 1993, il relativo bilancio formerà oggetto di separata prospettazione e trattazione, avuto riguardo alla particolare natura dei fatti gestori che esso rappresenta, non più rivolti al perseguimento del fine istituzionale ormai realizzato, ma ad una attività di mera conservazione in vista della soppressione dell'Ente.

RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA
(in miliardi di lire)

	1988 (30/8 - 31/12)	1989	1990	1991	1992	TOTALE
ENTRATE*	24,60	24,90	21,12	395,38	148,95**	621,25
USCITE*	2,04	14,75	74,67	370,25	166,42**	658,13
AVANZO (+) e DISAVANZO (-)	22,56	10,15	-47,25	25,13	-47,47**	-36,89

* Escluse le partite di giro

** A seguito di riaccertamento dei residui gli importi sono poi variati nella misura indicata infra a pag. 74.

ENTRATE DI COMPETENZA
(in milioni di lire)

ENTRATE	1988 (30/8 - 31/12)	1989	1990	1991	1992	TOTALE
Contributi Stato	24.000,0	24.000,0	24.000,0	390.000,0	123.000,0	585.000,0
Contributo Enti fondatori	500,0	450,0	1.000,0	1.350,0	1.600,0	5.000,0
Interessi attivi	-	354,6	2.172,8	3.159,9	3.405,2	9.092,5
Proventi dalla mercializzazione marchio	-	100,0	-	550,0	1.234,3	1.884,3
Proventi biglietteria	-	-	-	-	13.034,3	13.034,3
Entrate diverse	-	-	247,0	316,6	6.578,6	7.242,2
TOTALE	24.500,0	24.904,6	27.419,9	395.376,5	148.952,4	621.253,3
PARTITE DI GIRO	-	17.850,5	4.510,9	321.282,7	141.060,4	-

USCITE	LE USCITE DI COMPETENZA (in milioni di lire)					TOTALE
	1988 (30/8-31/12)	1989	1990	1991	1992	
CORRENTI						
A) Compensi organi	90,0	261,4	328,5	294,4	335,4	1.309,7
Oneri di personale	---	969,8	2.019,0	2.401,1	3.666,1	9.056,1
Spese di funzionamento	105,0	269,0	560,5	1.031,6	1.692,0	3.658,1
Spese di rappresentanza	---	115,3	92,6	400,0	1.594,4	2.202,3
Spese per studi, consulenze, comitati	175,0	1.006,3	1.236,1	350,0	245,8	3.013,2
Interessi passivi	---	727,9	0,5	5.359,9	5.455,8	11.544,1
Imposte	---	0,6	9,0	14,6	659,2	683,4
SUB-TOTALE A)	370,0	3.350,3	4.246,2	9.851,6	13.648,7	31.466,9
B) Pubblicità e promozione	---	2.482,9	4.988,9	11.373,0	13.097,4	31.942,2
Spese gestione Esposizione	---	---	---	---	17.525,1	17.525,1
Convegni	---	---	---	1.500,0	973,1	2.473,1
Manifestazioni espositive	---	---	---	---	1.531,7	1.531,7
Contributi a P.V.S.	---	---	---	4.000,0	9.764,9	13.764,9
Acquisto apparecchiature per Esposizione	---	---	---	---	2.960,4	2.960,4
Corrispettivo a fondazione "Cristoforo Colombo"	---	---	1.000,0	1.000,0	1.000,0	3.000,0
SUB-TOTALE B)	---	2.482,9	5.988,9	17.873,0	46.852,6	73.197,4
TOTALE USCITE CORRENTI (A+B)	370,0	5.833,2	10.235,1	27.724,6	60.501,3	104.664,3
IN CONTO CAPITALE						
C) Opere in concessione	---	6.122,5	58.184,7	318.358,5	110.334,3	493.000,0
Progettazione	1.670,0	2.703,9	127,0	402,0	799,0	5.701,9
Alta sorveglianza	---	---	---	1.402,5	632,7	2.035,2
Lavori "Acquario"	---	---	6.122,5	8.677,0	8.038,4	22.837,9
Lavori "Padiglione Italia"	---	---	---	6.000,0	5.747,8	11.747,8
Manutenzione "Acquario"	---	---	---	---	2.500,0	2.500,0
Indennizzo acquisizione aree	---	---	---	3.000,0	2.000,0	5.000,0
Acquisti e lavori vari	---	94,4	---	4.000,0	4.184,7	8.279,1
Consulenze	---	---	---	688,0	181,9	869,9
Collaudi	---	---	---	---	1.500,0	1.500,0
TOTALE USCITE C/CAPITALE (C)	1.670,0	8.920,8	64.434,2	342.528,0	135.918,8	553.471,8
TOTALE USCITE (A+B) + (C)	2.040,0	14.754,0	74.669,3	370.252,6	196.420,1	658.136,1
PARTITE DI GIRO	---	17.850,5	4.510,9	321.282,7	141.060,4	---

Occorre precisare che, a seguito delle operazioni di riaccertamento dei residui, i totali delle entrate e delle uscite definitivamente accertati ed impegnati al 31.12.1992 sono risultati i seguenti:

- ENTRATE, da 621.253,3 a 621.636,6 milioni
(+383,3 milioni);
- USCITE, da 658.136,1 a 655.626,3 milioni
(-2.509,8 milioni);

con un miglioramento di 2.893,1 milioni del complessivo disavanzo, passato da 36,88 a 33,99 miliardi.

Le modifiche più rilevanti hanno riguardato:

- fra le ENTRATE, i "proventi per la commercializzazione del marchio", saliti da 1.884 a 2.783 milioni (+899), e le "entrate diverse", ridotte da 6.242 a 5.723 milioni (-519);
- fra le USCITE, le "spese di progettazione", diminuite da 5.702 a 3.207 milioni (-2.495) e le "spese di consulenza per la realizzazione di opere permanenti", passate da 870 a 299 milioni (-571).

12.2. - Le entrate

La prima notazione riguarda il costante e macroscopico divario fra dati previsionali e accertamenti a consuntivo, con la sola eccezione dell'esercizio iniziale: le cause sono, volta a volta, diverse ma denotano, comunque, incapacità di programmazione e difetti di coordinamento fra i vari soggetti interessati, come si è già rimarcato in precedenza (cfr. paragrafo 6.3).

Nel 1989 e nel 1990 lo scarto, pari ad oltre tre volte, è dovuto essenzialmente ad una sovrastima degli impegni e conseguente ipotizzazione di ampio ricorso al prefinanziamento bancario; nel 1991 si è invece verificato uno scarto positivo, pari ad oltre il 50%, giustificato tuttavia dal sopravvenire del nuovo contributo dello Stato di

cui alla legge n. 99/1991; infine, nel 1992, ancora un eccesso di previsione, dell'ordine del 30%, causato da stime errate circa l'entità di contributi e proventi vari, come ora si dirà.

La quota più consistente, oltre il 94%, delle entrate dell'Ente è stata coperta dal contributo dello Stato; va però osservato che la valutazione dell'effettivo fabbisogno per tale intervento è stata, all'inizio, vistosamente errata per difetto e la correzione, operata con la legge n. 99 del 18 marzo 1991, non ha potuto che rivelarsi tardiva rispetto alle esigenze di corretta programmazione e di economica gestione di una impresa, così complessa e con scadenze inderogabili, come l'Esposizione di Genova.

Inoltre, l'imperfetta corrispondenza fra i tempi delle erogazioni delle varie "tranches" del contributo statale e quelli degli impegni finanziari dell'Ente hanno reso necessario, soprattutto nel 1991 e 1992, il ricorso a forme di pre-finanziamento assai onerose (complessivamente, per oltre 11 miliardi).

Non va, d'altro canto, dimenticato che, per espressa volontà del legislatore (art. 2, 2° comma, della legge n. 373/1988), l'intervento dello Stato doveva rappresentare un "concorso" finanziario allo svolgimento delle attività dell'Ente e che le spese di funzionamento dello stesso dovevano far carico agli enti promotori; ulteriori congrui apporti dovevano poi attendersi dall'autofinanziamento delle principali iniziative espositive.

Proprio queste due ultime fonti sono venute vistosamente meno rispetto agli impegni assunti e - rispettivamente - ai risultati sperati.

Innanzitutto, i contributi degli enti promotori, che - a norma di legge e di statuto - avrebbero dovuto coprire tutte le spese di funzionamento, in realtà sono stati determinati, dal Consiglio di amministrazione dell'Ente, in

misura affatto inadeguata allo scopo, secondo un criterio che appare fondato, più che sulla natura delle varie categorie di spesa, sulla necessità di evitare eccessivi aggravii sui bilanci dei cinque enti interessati.

Così, i contributi complessivamente stanziati a carico dei soggetti in questione sono ammontati ad appena 5 miliardi, a fronte di spese di funzionamento di importo circa tre volte superiore, mentre un contributo straordinario di 10 miliardi, deliberato in occasione del preventivo per l'esercizio 1992, è stato successivamente annullato per la mancata assunzione dei conseguenti provvedimenti di impegno da parte degli organi deliberanti degli enti.

Tali comportamenti, oltre che palesemente in contrasto con le norme della legge e dello statuto, costituiscono anche un chiaro segno di incoerenza e di irresponsabilità da parte degli enti in questione (Comune e Provincia di Genova, Regione Liguria, Consorzio del porto e locale Camera di commercio), i cui massimi esponenti - si ricorda - hanno sempre fatto parte degli organi deliberanti dell'Ente "Colombo '92" ed in tale veste hanno, quindi, proposto ed approvato sia il testo dello statuto sia le delibere che hanno disposto tali specifici stanziamenti di entrata (così, in particolare la delibera n. 202 del 20 settembre 1991, che ha richiamato e ribadito i loro precedenti impegni al riguardo).

Ma, per certi aspetti, ancora più grave e contraddittorio appare l'ulteriore comportamento dei medesimi enti, che hanno proceduto al versamento dei, pur insufficienti, contributi ordinari, posti a loro carico, soltanto nella misura irrisoria dell'11,2% (560 milioni complessivamente).

In particolare, al 31 dicembre 1992 la situazione dei residui attivi per tale posta era la seguente:

- Comune di Genova: accertamenti per 2.485 milioni, riscossioni 0;

- Provincia di Genova: accertamenti per 628,75 milioni, riscossioni per 460 milioni;
- Regione Liguria: accertamenti per 628,75 milioni, riscossioni 0;
- Consorzio del Porto: accertamenti per 628,75 milioni, riscossioni 0;
- Camera di commercio di Genova: accertamenti per 628,75 milioni, riscossioni per 100 milioni.

Al riguardo, la Corte deve rappresentare l'esigenza che gli enti suddetti provvedano urgentemente all'adempimento dei propri obblighi nei confronti dell'Ente "Colombo '92" o, in caso di loro perdurante inerzia, che il Commissario liquidatore assuma tutte le possibili iniziative per il recupero dei crediti in questione.

L'altra gravissima falla apertasi nei conti dell'Ente è stata quella dei "proventi propri", derivanti dalla commercializzazione del marchio e dalla vendita dei biglietti per l'accesso agli spazi espositivi (sul punto si vedano anche, retro, paragrafi 7.5 e 8.3).

I primi, stimati in 35 miliardi nel piano finanziario dell'ottobre 1989 ed in 13 miliardi in quello del luglio 1991, e che ancora nei preventivi degli esercizi 1991 e 1992 erano indicati - rispettivamente - in 7 ed in 5,6 miliardi, sono stati accertati complessivamente in 2,8 miliardi, e cioè in un importo di poco superiore all'originario "minimo garantito" di 2 miliardi; e, comunque, a fronte di tale introito va considerato l'esborso sostenuto dall'Ente per acquisire, dalla Fondazione regionale "Cristoforo Colombo", i diritti di sfruttamento del marchio: la relativa spesa (3 miliardi) è risultata addirittura superiore ai proventi per il corrispondente titolo.

Rilevante anche il divario fra previsioni ed accertamenti per quanto riguarda i proventi per la vendita dei biglietti: dagli oltre 45 miliardi del piano finanziario del

luglio 1991, confermati in sede di bilancio preventivo per il 1992, l'accertamento è stato di poco superiore ai 13 miliardi, con una riduzione, pertanto, di oltre il 70%.

A parziale compensazione di questi minori introiti, sono risultati superiori alle previsioni gli importi complessivamente accertati per "interessi attivi" e per "recuperi e rimborsi": circa 16 miliardi anzichè i 5,5 di cui al piano finanziario del luglio 1991.

Sui temi trattati nel presente paragrafo sono anche intervenuti, come già ricordato, il Ministero vigilante e quello del tesoro, che hanno contestato all'Ente i mancati introiti in così rilevante misura ed hanno chiesto spiegazioni al riguardo.

12.3. - Le uscite

Anche per le uscite deve ripetersi la notazione sulla carenza di capacità programatorie e previsionali manifestata dai responsabili dell'Ente: tanto il piano finanziario dell'ottobre 1989, quanto i bilanci preventivi degli esercizi 1989/91 espongono dati (complessivi e parziali) molto lontani da quelli effettivamente consuntivati. Soltanto il piano finanziario del luglio 1991 ed il preventivo per il 1992 presentano valori globali prossimi alle cifre di consuntivo, con scarti - rispettivamente, di segno positivo e di segno negativo - dello 0,6% e del 3,8%.

Ma, almeno per quanto riguarda il confronto tra previsioni ed impegni di spesa riferiti all'intero periodo 1988/92, la sostanziale coincidenza fra i due dati è solo apparente, nascondendo in realtà oneri latenti che potrebbero assommare a circa 80 miliardi.

E', infatti, innanzitutto da considerare il possibile esborso, al momento stimabile in oltre 18 miliardi, collegato alla eventualità di una definitiva soccombenza nella vertenza con il C.A.P. di Genova e con la soc. RI.NAV. (v.

paragrafo 6.1). In proposito va anche stigmatizzato il comportamento dell'Ente che, nell'esercizio 1991, a fronte di una previsione definitiva di 16 miliardi sul capitolo "Indennizzi per acquisizione aree", così stimata proprio in funzione di quanto deciso dal collegio arbitrale nella vertenza, ha poi impegnato soltanto 3 miliardi, trasferendo fra le economie la differenza con la motivazione dell'avvenuta impugnazione del lodo arbitrale. Tale comportamento è stato anche oggetto di censura da parte sia del Collegio dei revisori (verbale n. 32 del 15.5.1992), che dei Ministeri dei beni culturali e del tesoro (rispettivamente, note n. 3551 del 29 luglio 1992 e n. 1777762 del 25 novembre 1992).

Di dimensioni ancora più rilevanti gli esborsi che potrebbero rendersi necessari per soddisfare le richieste avanzate dalla concessionaria IRITECNA per il riconoscimento di maggiori costi nella realizzazione delle opere permanenti e di oneri finanziari collegati alla gestione e alle date di pagamento dei S.A.L. (v. paragrafo 7.2); trattasi di importo aggirantesi sui 60 miliardi, che l'Ente ha ritenuto di non considerare sinora in bilancio in quanto, a suo avviso, gran parte delle pretese della concessionaria sarebbero infondate e, comunque, risulterebbero parzialmente compensate da controrichieste dell'Ente medesimo, tra l'altro a titolo di penali per ingiustificati ritardi nel compimento delle opere.

Poichè, tuttavia, come quest'ultimo del resto ammette, "è certamente una problematica complessa la cui soluzione potrebbe anche non chiudersi a zero", la Corte deve valutare negativamente la mancata iscrizione in bilancio di un apposito, congruo accantonamento, destinato a fronteggiare simile eventualità.

* * *

L'analisi economico-funzionale della spesa nell'intero periodo consente di osservare che:

- il rapporto tra spese correnti e spese in conto capitale è risultato di circa 1:5;
- le spese per il funzionamento dell'Ente (compensi agli organi, oneri di personale, spese di amministrazione, ecc.) hanno assorbito poco meno del 3% della spesa complessiva e del 15% di quella di parte corrente;
- che le spese direttamente o indirettamente connesse all'evento espositivo, e non consistenti nella realizzazione di opere permanenti, hanno impegnato oltre 75 miliardi (11% circa della spesa totale), coperti da corrispondenti entrate (21,5 miliardi) solo nella misura del 28,6%;
- che le spese in conto capitale, e relativi oneri finanziari, (86% del totale) ammontano - al 31/12/1992 - a circa 562 miliardi, cosicchè la somma delle stesse e di quelle per l'organizzazione dell'Esposizione (v. alinea precedente) risulta eccedente rispetto ai contributi complessivamente erogati dallo Stato (585 miliardi).

Per quanto riguarda le singole categorie di spese, osservato che il loro andamento da un esercizio all'altro varia in funzione dei diversi momenti - e delle correlate esigenze - in cui si è andata articolando nel tempo la gestione dell'Ente, si rinvia alle notizie fornite ed alle osservazioni formulate nei capitoli dedicati agli specifici argomenti.

12.4. - Le partite di giro

Esse comprendono, figurando nel medesimo importo in entrata ed in uscita, somme - rispettivamente accertate ed impegnate - relative a ritenute erariali e previdenziali, a rapporti con l'erario in conto I.V.A., ad investimenti a

breve di disponibilità liquide, a sistemazioni contabili di operazioni finanziarie con il cassiere o di movimenti sul c/c aperto presso la Tesoreria dello Stato, ad incassi e pagamenti per conto terzi.

In quest'ultima categoria di partite di giro, nel rendiconto 1992, è stata inserita la somma (ammontante a 8,5 miliardi più interessi, per un titolo di 11,2 miliardi), che l'Istituto cassiere ha automaticamente addebitato sul c/c dell'Ente e versato alla soc. RI.NAV. in forza di apposita clausola di una lettera di credito del 17 luglio 1989, con la quale l'Ente stesso si faceva garante di una linea di credito aperta da un istituto bancario in favore della RI.NAV. per consentirle di affrontare gli oneri derivanti dal trasferimento dei propri cantieri in attesa della emissione del lodo arbitrale sulla controversia di cui in precedenza si è parlato (v. paragrafo 6.1).

L'Ente ha giustificato la allocazione di questa posta fra le partite di giro con la non definitività del pagamento, a causa della proposta impugnazione del lodo arbitrale e della conseguente possibile modifica della decisione di condanna.

La Corte, mentre ritiene di non poter condividere tale impostazione, che determina una alterazione dei risultati di bilancio (sul punto v. anche il paragrafo 12.3), non può non rimarcare la scarsa coerenza del comportamento dell'Ente che, da un lato, afferma e sostiene in giudizio di non essere tenuto al pagamento di indennizzi e, dall'altro, concede - al medesimo fine - una onerosissima garanzia con un atto che si appalesa privo di titolo e, quindi, non consentito ad un ente pubblico.

12.5- Il rendiconto del semestre 1/1-30/6/1993.

Nella tabella che segue, elaborata sulla base dei documenti contabili trasmessi dall'Ente, si espongono i dati

del rendiconto finanziario di competenza al termine dell'esercizio semestrale 1° gennaio/30 giugno 1993, posti a raffronto con i dati del preventivo (approvato - si ricorda - quasi al termine dell'esercizio stesso).

RENDICONTO ESERCIZIO 1/1-30/6/1993 (in milioni di lire)

	Previsioni	Accert. nti Impegni
<u>ENTRATE</u>		
- Contributo Enti fondatori	1.400,0	1.400,0
- Interessi attivi	---	250,0
- Recuperi ed entrate varie	---	265,1
- Entrate a copertura del disavanzo	41.039,6	---
<u>TOTALE ENTRATE</u>	<u>42.439,6</u>	<u>1.915,1</u>
<u>SPESE</u>		
- Compensi organi	150,0	139,8
- Oneri di personale	839,0	949,6
- Spese di funzionamento	651,6	411,3
- Consulenze	85,0	213,5
- Pubblicità e promozione	150,0	174,5
- Spese connesse a realizzazione opere	---	52,6
- Gestione e manutenzione complesso espositivo	4.500,0	4.135,5
- Spese varie	74,4	23,0
- Interessi passivi	2.000,0	953,4
<u>TOTALE SPESE</u>	<u>8.450,0</u>	<u>7.053,2</u>
<u>AVANZO(+) O DISAVANZO(-) DELL'ESERCIZIO</u>	<u>+33.989,6</u>	<u>-5.138,1</u>
<u>PARTITE DI GIRO</u>	<u>70.050,0</u>	<u>64.695,8</u>

Va innanzi tutto rilevato come la previsione di un introito per circa 41 miliardi, che avrebbe dovuto coprire l'integrale delle perdite di gestione, ma per la quale non era indicato chi dovesse provvedere, si è rivelata del tutto inattendibile, non avendo dato luogo ad alcun accertamento in entrata.

Si è così determinato un ulteriore disavanzo di competenza per 5.138 milioni, che va ad aggiungersi ai circa 34 miliardi cumulati al 31 dicembre 1992, per un totale di poco superiore ai 39 miliardi. Grazie al saldo positivo prodottosi a seguito del riaccertamento dei residui (+5.936,7 milioni), il disavanzo di amministrazione al 30 giugno 1993 si cifra in 33.191 milioni.

Quanto alle singole voci del conto va notato che:

- l'entrata di maggiore consistenza è rappresentata dal "contributo degli enti fondatori", che peraltro - come già in gran parte accaduto negli esercizi precedenti - non ha dato luogo ad alcuna riscossione;
- le spese di funzionamento (compensi agli organi, personale, spese di amministrazione, spese legali, pubblicità) hanno continuato ad assorbire risorse in quantità rilevante (1.964 milioni) e non sempre appaiono di natura e di entità tali da giustificarsi nel bilancio di un Ente che ha esaurito i suoi compiti istituzionali ed è in procinto di essere soppresso;
- notevolmente elevati risultano gli oneri per la gestione e la manutenzione del complesso espositivo, in nessuna misura compensati da entrate derivanti dalla possibile utilizzazione dei beni facenti parte dello stesso;
- hanno continuato a pesare fortemente sul bilancio dell'Ente gli oneri finanziari, destinati certamente ad aggravarsi per l'insufficiente situazione di liquidità.

12.6. - La situazione dei residui

La situazione dei residui al 31 dicembre 1992, ricavabile dai dati del rendiconto finanziario, in assenza di un conto patrimoniale, era la seguente:

(in milioni di lire)

RESIDUI ATTIVI

- degli esercizi precedenti	17.857,7
- dell'esercizio 1992	<u>95.480,8</u>
TOTALE	113.338,5

RESIDUI PASSIVI

- degli esercizi precedenti	15.972,2
- dell'esercizio 1992	<u>97.313,5</u>
TOTALE	113.285,7

Al 30 giugno 1993 la situazione si è così modificata:

(in milioni di lire)

RESIDUI ATTIVI

- degli esercizi precedenti	48.843,6
- del 1° semestre 1993	<u>3.076,1</u>
TOTALE	51.919,7

RESIDUI PASSIVI

- degli esercizi precedenti	88.971,9
- del 1° semestre 1993	<u>5.559,3</u>
TOTALE	94.531,2

I residui attivi sono costituiti essenzialmente da crediti verso gli enti promotori (5,8 miliardi) e verso concessionari (2 miliardi) e da mancati rimborsi di somme anticipate (in conto I.V.A.) o pagate per conto terzi (43 miliardi).

I residui passivi, a loro volta, sono formati, per la parte più consistente (75%), da ritardati pagamenti di

spese in conto capitale: 63,2 miliardi alla concessionaria IRITECNA per i lavori di realizzazione delle opere permanenti; 0,9 miliardi di indennizzi per l'acquisizione delle aree; 5,5 miliardi per i lavori dell'"Acquario"; 6,5 miliardi per lavori di allestimento e collaudo delle varie unità funzionali espositive. I principali residui di parte corrente riguardano invece le spese di gestione e manutenzione del complesso espositivo (8,8 miliardi) e le spese di promozione e pubblicità (3,2 miliardi).

12.7. - Situazione patrimoniale e amministrativa

Non essendo state elaborate dall'Ente né la situazione patrimoniale, né quella amministrativa al 31 dicembre 1992 ed al 30 giugno 1993, è solo possibile rilevare che - a tale ultima data - al saldo positivo della gestione di cassa per circa 9,4 miliardi (v. tabella che segue) si contrappone un saldo negativo della situazione dei residui per 42,6 miliardi, cosicchè si determina un disavanzo di amministrazione di 33,2 miliardi.

Si può, comunque, aggiungere che la situazione patrimoniale al 31 dicembre 1991 - elaborata peraltro secondo criteri non conformi al DPR 696/1979 - esponeva, tra l'altro, beni immobili (opere permanenti realizzate nel complesso espositivo) per 394.139,9 milioni e beni mobili per 97,7 milioni, parzialmente ammortizzati per 25,3 milioni.

TABELLA DIMOSTRATIVA DELL'AVANZO DI CASSA AL 30/6/1993

(miliardi di lire)

- Avanzo di cassa all'1/1/93	---
- Riscossioni in c/residui	66,4
- Riscossioni in c/competenza	<u>63,5</u>
	129,9
- Pagamenti in c/residui	20,3
- Pagamenti in c/competenza	66,2
- Restituzione anticipo al Tesoriere	<u>34,0</u>
	<u>120,5</u>
	<u>9,4</u>
Cassa al 30/6/1993	

13) CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'accingersi ad una valutazione conclusiva - indubbiamente critica - sul modo in cui l'Ente "Colombo '92" ha adempiuto i compiti affidatigli dalla legge (realizzazione delle opere, preparazione organizzazione funzionamento e gestione dell'Esposizione genovese del 1992), la Corte deve anzitutto notare che alla radice delle tante difficoltà e traversie, che hanno contraddistinto la vita dell'Ente, stanno difetti di programmazione e di previsione dei tempi e delle risorse necessarie, imputabili in primo luogo alle autorità, nazionali e locali, che hanno ideato la manifestazione e predisposto gli strumenti per la sua realizzazione. Basti pensare che sono trascorsi oltre sei anni fra il primo atto rivolto allo scopo (la richiesta del Comune di Genova per l'assegnazione di una mostra internazionale specializzata, da svolgersi nel 1992, è infatti del giugno 1982) e l'emanazione della legge (n. 373 del 23 agosto 1988) che istituiva l'Ente "Colombo '92" e stanziava i relativi mezzi finanziari; e che tali mezzi sono stati, peraltro, inizialmente apprestati in misura del tutto inadeguata (meno del 50% di quelli dimostratisi necessari) e soltanto tre anni dopo, a poco più di un anno dall'inizio dell'Esposizione, è stato provveduto alla loro integrazione.

Anche se ciò non ha potuto non condizionare il modo di operare dell'Ente (programmi di attività, moduli organizzatori, sistemi di scelta dei soggetti esecutori, forme di reperimento delle risorse), esso non va certo esente da proprie responsabilità per le disfunzioni, gli errori e le irregolarità di cui è costellata la sua gestione e che la Corte ha potuto rilevare nell'esercizio del controllo, riferendone nelle pagine che precedono.

Anche se, a questo proposito, va qui nuovamente espresso rammarico sia per la tardività con cui è stata disposta la sottoposizione dell'Ente al controllo della Corte, sia per la forma di controllo prescelta dal Governo, l'una e l'altra avendo negativamente inciso sulla efficacia e sulla tempestività dell'esercizio delle funzioni di controllo e referto.

Quanto alle osservazioni ed ai rilievi formulati sulla gestione dell'Ente nel corso della presente relazione, si richiamano brevemente i principali.

- 1) La legge non ha specificato la natura giuridica dell'Ente, nè ha dettato disposizioni precise circa il regime dei suoi atti e dei suoi rapporti con i terzi; ciò ha determinato una situazione di ambiguità, di cui l'Ente si è avvalso per enfatizzare i connotati di organismo pubblico "economico", come tale abilitato ad agire secondo le regole proprie dell'impresa. Di tale concezione, solo parzialmente e debolmente contestata da collegio dei revisori e Ministeri vigilanti, i riflessi più evidenti e più discutibili si sono avuti in materia di personale (modalità di assunzione), di contabilità (bilanci non conformi ai modelli pubblicistici), di gestione contrattuale (uso indiscriminato del sistema della trattativa privata o di altre procedure caratterizzate dalla libertà di forme e dall'assenza di concorsualità).
- 2) Soprattutto con riferimento a quest'ultimo profilo il comportamento dell'Ente va giudicato contrario alla legge e, più in generale, ai principi vigenti in materia per tutti gli enti che gestiscono pubblico denaro; come si è sottolineato nel corso della relazione, tutti i contratti stipulati dall'Ente per la realizzazione di

opere o la fornitura di servizi sono stati affidati a trattativa privata o a seguito di gare informali, pur in assenza dei prescritti presupposti. In tale contesto, particolare rilevanza e delicatezza presenta naturalmente l'affidamento della concessione, per la realizzazione delle opere permanenti, a Italimpianti/Iritecna, che ha anche dato luogo ad indagini e provvedimenti del giudice penale.

- 3) Per quanto riguarda la propria organizzazione, l'Ente, anche a causa della difficoltà di dotarsi di una propria stabile struttura, ha fatto ricorso ad un numero eccessivo di collaborazioni esterne, non sempre giustificabili secondo principi di trasparenza e di economicità, così come ad una proliferazione di strutture e funzioni di coordinamento e di controllo, con sovrapposizione di ruoli ed interferenze nell'attività tali da provocare disfunzioni e diseconomie.
- 4) Anche se in parte conseguenza dei difetti di programmazione verificatisi a monte, e dei quali si è parlato all'inizio, la capacità dell'Ente di impostare piani programmatici e finanziari attendibili si è dimostrata del tutto inadeguata ed è da considerare fra le cause che hanno determinato il pesante disavanzo finale della gestione.
- 5) Il divario maggiore rispetto alle previsioni si è verificato negli accertamenti delle entrate per sponsorizzazioni e vendita dei biglietti: complessivamente, 16 miliardi anzichè gli 80 inizialmente previsti.
Tale deludente risultato non è frutto, tuttavia, solo di un superficiale eccesso di stima, ma anche di una gestione sbagliata sia dei rapporti per la commercializzazione del marchio che delle campagne promozionali, per le quali in verità è anche mancata - da parte delle Amministrazioni interessate - una efficace opera di dire-

zione e coordinamento dell'azione dei molti soggetti comunque coinvolti nella manifestazione.

- 6) Altro fattore di squilibrio del bilancio dell'Ente è stato il comportamento, incoerente ed illegittimo, dei cinque enti pubblici promotori e "soci" dell'Ente "Colombo '92", i quali non solo hanno disatteso le norme di legge e di statuto che ponevano a loro carico tutte le spese di funzionamento, ma neppure hanno provveduto, se non in minima parte, al versamento dei contributi stabiliti in bilancio.
- 7) Per tutti questi motivi la gestione al 30 giugno 1993 si è chiusa con un disavanzo di oltre 33 miliardi, che potrebbe salire conclusivamente, al 31 dicembre 1993, a 120/130 miliardi. Ciò, a causa degli inevitabili ulteriori costi della gestione, privi di copertura, ma soprattutto della incerta realizzabilità di taluni rilevanti crediti vantati dall'Ente e del possibile esito del notevole contenzioso ancora in essere; in particolare, quello con Iritecna (per circa 60 miliardi) e quello con il Consorzio per il porto di Genova e con RI.NAV (per oltre 20 miliardi).
- 8) Relativamente a quest'ultima vertenza, la Corte ha rilevato come la stessa, intercorrendo principalmente fra due enti pubblici, uno dei quali - per di più - "socio" dell'altro, avrebbe potuto e dovuto trovare soluzione senza necessità di ricorso al giudizio arbitrale (che comporta oneri aggiuntivi non irrilevanti); come pure ha rimarcato l'assenza di interventi da parte dei Ministeri interessati, che avrebbero invece potuto svolgere un'utile opera di chiarimento e mediazione, a tutela del pubblico interesse.

9) Da ultimo, va osservato che sembra ancora lontano da una definitiva ed organica soluzione il problema della più confacente utilizzazione e della gestione per il futuro del complesso delle opere realizzate per l'Esposizione, opere unanimemente considerate di alta qualità e capaci - ove opportunamente valorizzate - di contribuire allo sviluppo turistico e culturale di Genova, una grande città da tempo in profonda crisi.

Il pesante deficit con cui si è chiusa la gestione ordinaria dell'Ente "Colombo '92" ed il rischio di un suo aggravamento in sede di liquidazione, unitamente alla generale situazione recessiva dell'economia italiana, non facilitano l'auspicata soluzione: mentre appare ormai tramontato il progetto ideato nell'agosto 1992 (v. paragrafo 9), del tutto insufficiente allo scopo deve ritenersi il disegno di legge n. 336-B, attualmente all'esame della Camera dei Deputati in seconda lettura, che, nel quadro del "trasferimento agli enti locali ed alle Regioni di beni immobili patrimoniali e demaniali dello Stato", prevede la cessione al Comune di Genova - per la somma di 400 milioni - degli immobili compresi nel perimetro dell'Esposizione del 1992.

Al fine di impedire il degrado, che il protrarsi dell'attuale situazione di inerzia inevitabilmente determinerebbe su strutture che hanno assorbito così rilevanti risorse pubbliche e che potrebbero invece svolgere un importante ruolo nel rilancio della città di Genova, la Corte deve rivolgere pressante invito a Governo ed Enti locali perchè, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, assumano con urgenza ogni idonea iniziativa al riguardo.

