

Determinazione n. 1/97**• LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 31 gennaio 1997;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 19 giugno 1978, con il quale il Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1994 e 1995, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Ente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Lucio Di Meo 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 1994 e 1995;

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 di amministrazione e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi degli esercizi 1994 e 1995 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - del Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Di Meo

IL PRESIDENTE
f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSORZIO DEL CANALE MILANO-CREMONA-PO, PER GLI ESERCIZI 1994 E 1995.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Vicende del Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po nel biennio 1994-1995; attività svolta e prospettive future. - 3. Stato di attuazione delle opere e lavori eseguiti nel biennio 1994-1995. - 4. Organi dell'Ente. - 5. Il Segretario generale. - 6. Il personale del Consorzio. - 7. Il rapporto di impiego ed il trattamento economico del personale. - 8. I contratti di consulenza, di collaborazione, per studi ed indagini finalizzati alla esecuzione dell'opera. - 9. L'inizio della fase di progettazione dell'opera. - 10. I bilanci di previsione. - 11. I conti consuntivi. - 12. I risultati della gestione finanziaria. - 13. Segue. Le entrate correnti. - 14. Segue. Le uscite correnti. - 15. Segue. Entrate ed uscite in conto capitale. Le partite di giro. - 16. I residui. - 17. La situazione amministrativa. - 18. La situazione economica. - 19. La situazione patrimoniale. - 20. Conclusioni finali.

PAGINA BIANCA

1. - Premessa.

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sulla gestione dell'Ente «Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po» con riferimento agli esercizi 1994 e 1995.

Per gli esercizi precedenti la Corte ha riferito al Parlamento con determinazioni n. 1733 adottata nell'adunanza del 4 ottobre 1983 (esercizi 1979-1981)¹, n.1860 adottata nell'adunanza del 22 aprile 1986 (esercizi 1982-1983)², n. 34/91 adottata nell'adunanza del 18 giugno 1991 (esercizi 1984-1989)³ e n. 47/94 adottata nell'adunanza del 22 novembre 1994 (esercizi 1990-1993)⁴.

La Corte esercita il controllo sul Consorzio nelle forme previste dall'art.12 della legge n.259 del 21 marzo 1958 per il disposto del D.P.R. 19 giugno 1978, n.1760.

L'Ente è sottoposto alla vigilanza del Dicastero dei Lavori Pubblici.

¹ Camera dei Deputati, IX legislatura, Doc. XV, n. 36.

² Camera dei Deputati, IX legislatura, Doc. XV, n. 130.

³ Camera dei Deputati, X legislatura, Doc. XV, n. 212.

⁴ Camera dei Deputati, XII legislatura, Doc. XV, n. 28.

2. - Vicende del Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po nel biennio 1994-1995; attività svolta e prospettive future.

Nel precedente referto, relativo agli esercizi 1990-1993, sono state sintetizzate le vicende del Consorzio del Canale Milano-Cremona-Po dalla legge istitutiva (n. 1044 del 24 agosto 1941) fino alla soppressione dell'Ente operata con decreto del Ministero del Tesoro in data 19 marzo 1994.

E' da ricordare che la legge n. 1549 del 10 ottobre 1962 aveva fissato al 31 dicembre del 1972 il termine per la realizzazione del canale navigabile, termine successivamente prorogato, con vari provvedimenti legislativi, fino al 31 dicembre del 1991. Ulteriori decreti legge, che prevedevano il differimento del termine al 31 dicembre del 1995, non sono stati convertiti in legge.

Perdurando lo stato di incertezza circa la proroga dei termini per la realizzazione delle opere consortili, dall'anno 1992 l'Ente ha limitato la sua attività a quella di ordinaria amministrazione, provvedendo soltanto ad eseguire opere di ripristino e manutenzione di quelle già costruite, mentre, per quanto riguarda la realizzazione del canale, non vi sono stati lavori di prosecuzione oltre la zona di viraggio di Pizzighettone, completata nell'ormai lontano 1983..

Neppure ha potuto essere attuato il piano operativo deliberato dal Consiglio di amministrazione del Consorzio il 28 maggio 1992 e che prevedeva la conclusione della fase progettuale ed autorizzativa entro il 1993 e l'ultimazione delle opere di costruzione del canale entro il 2000.

L'inerzia legislativa relativa alla proroga dei termini contrastava - per altro - con l'orientamento ricavabile dalla legge 29 novembre 1990, n. 380, che aveva dichiarato «di preminente interesse nazionale» «la realizzazione del sistema idroviario padano - veneto» di cui, con deliberazione del C.I.P.E.T. in data 31 marzo 1992, il canale Milano-Cremona veniva considerato parte integrante, mentre il Ministero dei Trasporti, con decreto del 2 ottobre 1992, aveva provveduto ad approvare il tracciato della predetta idrovia ed il relativo piano pluriennale di attuazione⁵.

⁵ L'intera rete Padano-Veneta è stata inclusa nella rete transeuropea delle vie navigabili, con il riconoscimento dell'asse Milano-Po-Adriatico compreso tra gli assi principali della rete stessa.

Proprio la mancata proroga del termine, con la conseguente impossibilità per l'Ente di perseguire il suo compito istituzionale, indusse il Ministero del Tesoro a decretare in data 19 marzo 1994 la soppressione e messa in liquidazione del Consorzio "con le modalità stabilite dalla legge n. 1404 del 4 dicembre 1956".

Il provvedimento venne immediatamente impugnato dal Presidente del Consorzio dinanzi al T.A.R. del Lazio il quale, il 7 luglio successivo, concedeva la "sospensiva" del decreto di soppressione; la decisione sul "merito" della questione non è stata mai pronunciata, anche perché il Ministero del Tesoro, con decreto del 12 luglio 1995, preso atto dell'intervenuta proroga del termine per il proseguimento dell'attività del Consorzio e ritenuto che erano - quindi - venuti meno i presupposti che avevano legittimato l'adozione del provvedimento di soppressione, l'ha annullato.

Tra la fine del 1994 e l'inizio del 1995 sono intervenuti, infatti, diversi provvedimenti legislativi che hanno prorogato il termine del 31 dicembre 1991 fissato dall'art. 16 della legge n. 128 del 31 maggio 1990.

Dapprima veniva adottato il D.L. 15 dicembre 1994, n. 684, che prorogava detto termine fino al 31 dicembre del 2000; il provvedimento non è stato - per altro - convertito in legge e la stessa sorte ha avuto il successivo decreto legge n. 37 del 18 febbraio 1995; è stato, invece, convertito (nella legge 8 giugno 1995, n. 234) il decreto legge n. 117 del 21 aprile 1995.

Quest'ultimo ha prorogato il termine per il proseguimento della attività del Consorzio al 31 dicembre del 1999 "senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato" ed ha integrato la composizione del Consiglio di amministrazione dell'Ente con un rappresentante della Regione Lombardia ed uno del Ministero dell'Ambiente, autorizzando inoltre il Ministro dei Trasporti e della Navigazione "ad emanare, con propri decreti, disposizioni per consentire al Consorzio lo svolgimento delle attività prioritarie per la realizzazione delle opere entro il termine" come sopra stabilito (va segnalato subito, e va in questa sede censurato, il comportamento del Ministero dei Trasporti il quale, pur essendo stato chiamato in modo diretto a svolgere una attività propulsiva e di indirizzo, è rimasto latitante, non avendo adottato alcuno dei provvedimenti indicati dalla norma né avendo svolto alcun'altra attività al riguardo).

La legge di conversione ha poi previsto che il Consiglio di amministrazione del Consorzio nominasse "un Comitato esecutivo cui sono affidati, fino al 31 dicembre 1999, e senza ulteriori oneri, i poteri gestionali già attribuiti al Consiglio di amministrazione stesso per quanto attiene alla realizzazione delle opere e di altri interventi anche di carattere amministrativo e finanziario di competenza del Consorzio" (dell'istituzione del Comitato esecutivo e dei conseguenti problemi si tratterà più compiutamente nella parte della relazione riservata agli organi dell'Ente).

Appena intervenuto il D.L. n. 684 del dicembre 1994, che aveva ridato vita al Consorzio dopo una situazione di limbo protrattasi per ben tre anni (si rammenta che l'ultima proroga legislativa si era conclusa il 31 dicembre del 1991), il Consiglio di amministrazione riprendeva in esame i risultati dello studio di fattibilità del tratto di canale da Pizzighettone a Milano, presentato alla Regione Lombardia nel giugno 1991, prevedendo (adunanza del 2 febbraio 1995) tre fasi per la realizzazione dell'opera:

- a) adeguamento del suddetto studio, portandolo al livello di progetto di massima, con contemporanea redazione dello Studio di Impatto Ambientale (SIA) da sottoporre alla verifica delle competenti autorità;
- b) redazione del progetto esecutivo con gli elaborati ed i capitoli tecnici necessari per la realizzazione dell'opera;
- c) indizione delle gare di appalto dei lavori ed espletamento delle necessarie procedure espropriative.

Lo stesso Consiglio di amministrazione, successivamente (adunanza del 31 maggio 1995), rilevata la mancanza nell'organico dell'Ente di figure specialistiche, che - d'altra parte - per la temporaneità del loro intervento non conveniva che fossero introdotte nell'organico stesso, e rilevata altresì la necessità di provvedere in tempi molto brevi ai vari ed impegnativi adempimenti della fase propedeutica alla realizzazione dell'opera, nominava "responsabile del progetto", ai sensi dell'art. 3 del D. L.vo n. 29 del 1993, il dipendente preposto alla struttura tecnica, "coordinatore scientifico del SIA" un professore ordinario di geologia applicata presso la Facoltà di Scienze dell'Università di Pavia, "coordinatore tecnico del progetto" un esperto di progettazione idraulica, e "coordinatore delle procedure ad ausilio dell'attività del Segretario generale" un

altro soggetto esterno, esperto di problemi idraulici ed ambientali nonché delle procedure di appalti "europei".

L'Organo consortile individuava altresì una serie di provvedimenti che reputava necessario che fossero adottati con assoluta tempestività:

- 1) riclassificazione dell'Ente in "ente di notevole rilievo" ai sensi dell'art. 20 della legge n. 70 del 1975;
- 2) modifiche della legge istitutiva e dello statuto, prevedendo, tra l'altro, anche la possibilità per il Consorzio di emettere prestiti obbligazionari da collocare sul mercato europeo;
- 3) approvazione del piano finanziario relativo al completamento dell'opera, con formalizzazione degli impegni a carico dello Stato;
- 4) richiesta di contributo finanziario da parte della C.E.E.;
- 5) riconoscimento di esoneri fiscali e, in particolare, eliminazione dell'I.V.A. per le opere da appaltare.

Veniva anche predisposto dal Consorzio un "cronogramma" delle attività necessarie ad avviare i lavori ed a realizzare il tronco ancora mancante del canale navigabile secondo la c.d. "alternativa EST" (Pizzighettone-Truccazzano), tronco della lunghezza di 50 chilometri con un dislivello di 60 metri da superare con 6 conche.

Tale cronogramma (assoggettato, poi, a successivi adeguamenti) prevedeva che il periodo compreso fra il luglio del 1995 e l'ottobre del 1997 fosse assorbito dall'ottenimento delle necessarie autorizzazioni e relative attività propedeutiche, dall'aggiornamento del vecchio studio di fattibilità del 1991, dallo sviluppo del progetto definitivo e di quello esecutivo e dall'avvio delle procedure di esproprio, mentre le opere di costruzione sarebbero state avviate nel novembre del 1997 con ultimazione del canale prevista per il novembre del 2001: in soli quattro anni, quindi, grazie ad uno schema di suddivisione dei lavori in lotti di durata standard da avviare simultaneamente in tutto il tratto da costruire (la prevista data di ultimazione dei lavori implicava - ovviamente - una ulteriore proroga del termine previsto dal D.L. n. 117 dell'aprile 1995 e dalla legge di conversione n. 234 del giugno successivo).

In particolare, le attività da svolgere tra il 1995 ed il 1996 venivano così individuate:

- 1) monitoraggio sulle opere già eseguite;

- 2) verifica del vecchio progetto di fattibilità, con aggiornamento delle stime del movimento del traffico e nuova determinazione del rapporto costi-benefici dell'opera. L'analisi costi-benefici sarebbe stata successivamente aggiornata sulla base dei dati di costo delle opere forniti dal progetto definitivo (è stato previsto che i risultati di tali analisi condizionino le successive fasi di realizzazione del canale e, in particolare, il perfezionamento dei contratti relativi al servizio di "Project management" e alla progettazione definitiva ed esecutiva, contratti di cui si parlerà in appresso);
- 3) studio delle soluzioni di intermodalità del trasporto nei porti di Milano, Chievo, Pizzighettone e Cremona;
- 4) studi propedeutici all'aggiornamento dell'ormai obsoleto studio di fattibilità, all'assegnazione degli appalti per i progetti definitivo ed esecutivo e all'ottenimento della "Valutazione di Impatto Ambientale" (VIA) e, precisamente: stima dei prevedibili impatti dell'opera sulle diverse componenti sensibili dell'ambiente (risorse idriche, assetto idraulico, geomorfologico ed idrogeologico, vegetazione e fauna, assetti ecosistemici e paesaggistico-ambientali); accertamento della eventuale esistenza di vincoli ostativi riferiti all'assetto urbanistico del territorio, alla salvaguardia naturalistica e paesistica e all'assetto storico ed archeologico; individuazione di modifiche al tracciato del canale (i risultati degli studi propedeutici è stato previsto che siano messi a disposizione del progettista ai fini della stesura del progetto definitivo);
- 5) costituzione, previa procedura di appalto "europeo", del servizio di "Project management" a supporto della struttura dell'Ente nella fase progettuale;
- 6) assegnazione, previa procedura - anche questa - di appalto "europeo", dell'incarico per la redazione del progetto definitivo (la redazione del progetto esecutivo veniva rinviata ad epoca successiva, dopo l'ottenimento del parere favorevole del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e la positiva valutazione circa l'impatto ambientale dell'opera da parte del Ministero dell'Ambiente).

Quanto al piano finanziario, i primi calcoli hanno portato a valutare i costi per la realizzazione dell'opera in circa 1.080 miliardi (compresi 160 miliardi per IVA, somma che si confida - per altro - di non dover pagare in seguito all'ottenimento del relativo esonero).

Una parte dei predetti costi (90 - 120 miliardi) è stato previsto che possa essere finanziata con la vendita del materiale inerte (sabbia e ghiaia) ricavato dallo scavo del canale, mentre altri 100 miliardi potrebbero essere reperiti attraverso la vendita di terreni di proprietà dell'Ente e l'incasso di crediti per espropri avvenuti negli anni passati.

Il rimanente importo, dedotte le risorse liquide detenute dal Consorzio, dovrebbe essere sostenuto dallo Stato e dagli enti locali interessati, nella misura (rispettivamente, del 60 % e del 40 %) prevista dalla legge istitutiva del 1941.

Tenuto conto della presumibile impossibilità di finanziamento diretto da parte dello Stato e degli enti locali dell'intera opera, è stato ipotizzato anche un prestito europeo, con garanzia statale (oggetto dello studio affidato all'Università "Bocconi" di Milano) che consentirebbe di sostituire, ad un impegno finanziario di notevoli dimensioni concentrato in 3 - 4 anni, un altro diluito in 15 - 20 anni ma ben più modesto e quindi tollerabile per il bilancio statale.

E' stata anche prevista la possibilità per il Consorzio di accedere ai fondi riservati dall'Unione Europea allo sviluppo della rete transeuropea delle vie navigabili, essendo stato il progetto del canale Milano-Po inserito nella rete di interesse comune e, quindi, ammesso a finanziabilità; il progetto non è stato, però, inserito tra quelli "prioritari", poi definiti "progetti specifici" (tra i quali figurano, invece, due progetti che interessano l'Italia settentrionale e cioè quello relativo all'aeroporto della Malpensa e quello del treno ad alta velocità Lione-Torino-Milano).

Va segnalato che fino a tutto il 1995 e, comunque, prima del periodo cui si riferisce la presente Relazione, lo Stato ha contribuito al finanziamento del tratto di canale già costruito per L. 13.318.000.000 (le contribuzioni si sono fermate nel 1986), la Regione Lombardia ha contribuito al finanziamento della costruzione della biconca di Acquanegra e del terzo tronco del canale con un apporto di L. 2.800.000.000, la Provincia di Cremona ha contribuito per L. 701.000.000 ed il Comune di Cremona per L. 210.000.000; non ci sono state contribuzioni da parte della Provincia e del Comune di Milano.

Va anche segnalato in questa sede che il costruendo canale, oltre alla sua funzione principale di costituire una via per il trasporto merci più economica e più ecologica, alleggerendo il traffico stradale di merci su grandi direttrici, quali l'autostrada Milano-Venezia, quella Milano-Bologna e la S.S. Paullese,

offrirebbe l'opportunità di prestare soccorso idraulico per il riordino del sistema idrografico complessivo della regione Lombardia (sono previsti due canali a margine di quello principale, destinati al servizio di irrigazione delle campagne e al drenaggio del terreno per agevolare l'agricoltura e lo scorrimento delle acque superflue) e, all'occorrenza, un valido ausilio nelle emergenze alluvionali⁶.

Oltre ad interventi di risanamento ambientale del territorio, è prevista anche la realizzazione di strutture per il tempo libero, quali una doppia pista ciclabile che dovrebbe collegare Milano a Cremona in una zona di verde attrezzato.

E va infine segnalato il progetto, attualmente solo allo stadio di ipotesi ma che i tecnici ritengono fattibile, di collegare con una via navigabile la parte terminale del canale presso Milano al Mar Ligure, sicché si avrebbe una via d'acqua che collegherebbe questo all'alto Mare Adriatico.

L'attività ed i progetti degli Organi di gestione del Consorzio e, in particolare, del Presidente e del Comitato esecutivo (che nella seconda metà del 1995 ha svolto una frenetica attività riunendosi con una cadenza di due volte al mese) hanno subito verso la fine del 1995 e l'inizio del 1996 una battuta d'arresto a causa delle preoccupazioni e anche delle opposizioni manifestate, in merito alla realizzazione dell'opera, dagli enti locali interessati e, sopra tutto, dalla Provincia di Cremona e dai suoi Comuni.

Anche la Regione Lombardia, accogliendo i segnali di preoccupazione degli enti locali e rilevata, altresì, la fortissima presenza sul territorio interessato dal percorso del canale di aziende agricole tra le più attive ed importanti della regione e dell'intero Paese, pur dichiarando di non voler porre limiti all'attività di un ente "nazionale", ha manifestato perplessità in ordine al grado di priorità della realizzazione del canale rispetto ad altre opere infrastrutturali di cui la regione è carente, raccomandando una più attenta analisi della fattibilità dell'opera e suggerendo l'istituzione di una apposita commissione, con la partecipazione degli enti locali interessati, delle istituzioni e delle associazioni economiche e sociali presenti sul territorio, per pervenire ad una puntuale verifica in ordine all'impatto ambientale e a quello paesaggistico, nonché al grado di

⁶ Ciò è già avvenuto, ad opera del tratto di canale già costruito, in occasione della piena del Po del novembre 1994.