

Determinazione n. 97/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 4 dicembre 1998;

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 11 marzo 1961, con il quale l'Ente per la Zona industriale di trieste (EZIT), allora denominato «Ente per il Porto industriale di Trieste» fu sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi, relativi agli esercizi finanziari dal 1990 al 1997, nonchè le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dell'Ente per la Zona industriale di Trieste (EZIT), trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

viste le pronunce rese dalla Presidenza della Giunta della Regione Friuli Venezia-Giulia, cui compete la vigilanza sull'EZIT;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Ignazio de Marco e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulle gestioni finanziarie per gli esercizi dal 1990 al 1997;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 del Presidente e del Collegio dei revisori dell'Ente per la Zona industriale di Trieste (EZIT) – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259, del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per gli esercizi dal 1990 al 1997 – corredati delle relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dell'Ente per la Zona industriale di Trieste (EZIT) – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Ignazio de Marco

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE CIRCA IL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE PER LA ZONA INDUSTRIALE DI TRIESTE (EZIT) PER GLI ESERCIZI DAL 1990 AL 1997.

SOMMARIO

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

PAGINA BIANCA

1. - Premessa.

Il presente referto - reso a norma dell'art. 7 della legge n.259/1958 nonché dell'art.3 della legge n. 20/1994 - ha per oggetto il risultato del controllo svolto per gli esercizi dal 1990 al 1997 ¹ sulla gestione finanziaria dell'“Ente per la zona industriale di Trieste” (E.Z.I.T.); comprende, altresì, i riferimenti ai più salienti episodi fino a data corrente.

Trattasi di ente pubblico non economico (sent. Cassazione civ., SS.UU.,15.12.1993 n. 12380) la cui durata è stata prorogata al 31 dicembre 2007 dall'art. 4 del d.P.R. 2.10.1978 n. 705; opera nella Regione a statuto speciale Friuli/ Venezia Giulia ed è sottoposto “(...) *per il tramite della Direzione regionale dell'industria, al controllo della Giunta regionale che esamina, sotto il profilo della legittimità e del merito, i seguenti atti: bilanci di previsione, conto consuntivo, programma annuale di attività e di promozione industriale, regolamento giuridico ed economico del personale*” (art.6 della legge regionale 5 settembre 1995 n. 36).

Rispetto alle originarie - e tuttora, vigenti disposizioni normative - l'Ente non ha ancora avuto compiuto e/o definitivo assetto sul piano legislativo ² : di conseguenza, tenuto conto dell'epoca di istituzione (1953), delle finalità attribuite con riguardo al periodo di occupazione alleata nella zona, della circostanza che non è stato adeguato alle sopravvenute realtà economiche, politiche ed istituzionali ³, si richiama l'attenzione sull'opportunità della attuale validità ordinamentale dell'E.Z.I.T. in relazione ai principi, assai di recente, introdotti dalla legge 15 marzo 1997 n. 57, che ha delegato il Governo ad emanare disposizione volte “a conferire alle Regioni e agli enti locali” funzioni e compiti amministrativi. In questa ottica è, pertanto, da considerare l'art.14, u.c., della legge statale 7 agosto 1997 n. 266 (c.d. *legge Bersani*) secondo cui “*alla regione Friuli Venezia Giulia è trasferita la potestà di disciplinare l'ordinamento dell'Ente zona industriale di Trieste*”.

¹ La gestione dell'Ente ha formato oggetto di relazioni al Parlamento - cui si fa rinvio - per gli anni dal 1961 al 1989 (v. per quest'ultimo referto: Atti Parlamentari - X^a legislatura, doc. XV- n. 184).

² L'E.Z.I.T. non ha un proprio statuto ma fa riferimento unicamente all'ordine n.66 del 18 aprile 1953 dell'ex G.M.A. (e allegato regolamento) integrati, nel tempo, da alcune disposizioni normative.

³ Tenuto conto sia dell'istituzione della Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia sia delle successive costituzioni di consorzi industriali.

2. - Organi dell'Ente ⁴.

Sono: il Presidente, il Consiglio Direttivo, il Comitato Esecutivo, il Collegio dei Revisori (tutti con mandato *triennale*) e il Direttore esecutivo.

Il Presidente - la cui nomina compete alla Giunta Regionale - scaduto il 1.8.1992, fu nominato il 30.12.1992. Dimessosi il 27.10.1993 per raggiunti limiti di età, fu sostituito solo il 5.12. 1994 per il triennio fino al 1997. Nel contempo le funzioni furono svolte dal Vice Presidente.

Alla scadenza l'incarico fu rinnovato al medesimo, quale *Commissario straordinario*, per un periodo non superiore a 30 giorni (in base all'art.13, co.3, L.R. 12.3.1993 n.9) per due volte .

Il nuovo Presidente è stato nominato con decreto n. 059/Pres. del 3 marzo 1998.

Il Consiglio Direttivo (ventotto membri), scaduto il 26.11.1990, fu rinnovato - dopo lunga *prorogatio* - con decreti del 30.12.1992 e, poco dopo la scadenza, del 12.2.1996.

I componenti, nel frattempo, dimessisi ovvero cessati dalla carica non sempre furono tempestivamente sostituiti.

Il Comitato esecutivo è composto da tredici membri (tra cui, di diritto, il Presidente ed il Vice Presidente) scelti in seno al Consiglio direttivo.

In disparte la *pletoricità* dei suddetti organi - che richiede revisione delle disposizioni concernenti la loro composizione, anche sotto il profilo della rappresentatività delle varie componenti - nonostante le reciproche competenze siano istituzionalmente ben distinte dall'art.10 del Regolamento amministrativo, allegato "B" all'ordine n. 66 del 18 aprile 1953, frequenti sono i rilievi e le osservazioni del Collegio dei revisori circa i provvedimenti adottati, in numerose circostanze, dal Comitato esecutivo tali da richiedere la ratifica (ex art.11 Regolamento) del Consiglio direttivo; né sono state rare le occasioni di scarsa osservanza sia del Consiglio, quanto alla non delegabilità di alcune materie ai sensi dell'art. 10 del Regolamento amministrativo, sia del

⁴ L'art. 5, co. 4, della legge regionale Friuli/Venezia-Giulia 5.9.1995 n. 36 prevede che " la Giunta regionale, in caso di gravi irregolarità di gestione, ovvero di impossibilità degli organi di funzionare, su proposta dell'Assessore regionale all'industria, delibera lo scioglimento degli organi medesimi e provvede alla nomina di un Commissario, che si sostituisce con pienezza di poteri agli organi disciolti per il tempo strettamente necessario alla loro ricostituzione e comunque per un periodo di tempo non superiore ai sei mesi".

Comitato esecutivo circa il mancato rispetto dei limiti della delega in tema di conferimento di incarichi a legali esterni.

A supporto dell'attività dei succitati organi statutari funzionano, con compiti istruttori e propositivi, tre Commissioni (Affari esterni, Affari interni, Affari speciali) coordinate da un "Comitato di Presidenza"⁵ articolate, dall'ottobre 1990, ciascuna in due o più gruppi di lavoro.

Per ciascuna riunione è corrisposto un gettone di presenza.

Il totale annuo delle riunioni dei menzionati organi collegiali - comprese le tre commissioni speciali - è stato, complessivamente, il seguente: 233 (1990), 248 (1991), 129 (1992); 48 (1993), 134 (1994), 101 (1995), 73 (1996) e 72 (1997).

Il Collegio dei revisori fu ricostituito il 20.3.1990, dopo circa un anno di *prorogatio*⁶, e alle scadenze (triennali) il 12.5.1993 e il 16.5.1996. Il Collegio si riunisce con cadenza quasi mensile: oltre alle verifiche di cassa di cui all'art.26 D.P.R. n.696/1979 nonché ai dovuti pareri sia sui bilanci, e relative variazioni, sia sui conti consuntivi sia sul riaccertamento dei residui, fornisce all'Ente le raccomandazioni ed i suggerimenti necessari per la corretta gestione sotto i profili della legalità amministrativa e della rispondenza ai canoni gius-contabilistici. Numerosi sono stati i casi in cui il Collegio ha trasmesso copia di provvedimenti, ritenuti possibile fonte di danno erariale, alla competente Procura della Corte dei Conti.

* * *

La Corte censura il ritardo nel rinnovo degli organi innanzi citati e nelle sostituzioni dei singoli membri perché contrario ai generali principi di buon andamento e di correttezza amministrativa, costituzionalmente sanciti. Senza trascurare i peculiari riflessi negativi sulla funzionalità dell'Ente rileva, altresì, che, in base all'art. 6.3 della legge 15.7.1994 n.444, " *i titolari della competenza alla ricostituzione (...) sono responsabili dei danni conseguenti alla decadenza determinata dalla loro condotta, fatta in ogni caso salva la responsabilità penale individuale della condotta omissiva* " .

⁵ Il Comitato è composto dal Presidente dell'Ente, dal Vice Presidente e dai presidenti delle suddette Commissioni nonché dal Direttore esecutivo.

⁶ Il Presidente del Collegio fu sostituito con decreti del 21.11.1990 e del 25.6.1993 . Un componente effettivo è stato sostituito con decreto del 7 marzo 1995.

Ricorda, inoltre, che dopo il d.lgs. n. 29/1993 talune competenze spettano esclusivamente ai dirigenti e non, invece, a Commissioni aventi compiti istruttori e di supporto degli organi collegiali.

* * *

I compensi corrisposti agli organi dell'Ente sono così riassumibili (importi lordi mensili):

indennità di carica:	fino al 31.12.89	dall'1.1.90	dall'1.7.98
- Presidente	1.500.000	3.000.000	4.200.000
- Vice Presidente	750.000	1.500.000	2.100.000
- Presid. Coll. Revisori	200.000	200.000	580.000
- membri effettivi Coll. Revisori	150.000	150.000	420.000
- membri supplenti Coll. Revisori	75.000	75.000	210.000
gettone di presenza (per ciascuna seduta)	50.000	100.000	140.000

* * *

Non è organo dell'Ente ma riveste peculiare funzione il Direttore esecutivo; il posto è ricoperto da estraneo all'E.Z.I.T. assunto dal 1.3.1990 a tempo indeterminato (delibera n. 3/1990) e retribuito con il trattamento economico di cui al c.c. dei dirigenti di aziende industriali pari a lire 128.611.112= a.l. oltre a lire 37,5 milioni annui per oneri previdenziali ed assistenziali.

Il trattamento economico, secondo quanto precisato dall'Ente, ha subito modificazioni dopo il 1990 limitatamente a quelle variazioni introdotte dai contratti collettivi, come appresso indicato:

- dall'1.1.92 = lire 140.301.109 a.l.
- dall'1.3.92 = lire 143.551.109 a.l.
- dall'1.1.93 = lire 146.801.109 a.l.
- dall'1.3.94 = lire 150.051.109 a.l.
- dall'1.1.95 = lire 153.301.109 a.l.
- dall'1.1.96 = lire 155.901.109 a.l.
- dall'1.3.96 = lire 159.151.109 a.l.
- dall'1.4.97 = lire 159.710.564 a.l.
- dall'1.7.97 = lire 160.083.534 a.l.
- dall'1.11.97 = lire 161.751.109 a.l.

3. - Personale.

La consistenza del personale, nel periodo in esame, si desume dalla seguente tabella:

PERSONALE DI RUOLO E A TEMPO DETERMINATO	dotazione organica al 31.12.1990	In servizio al 31/12							
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
QUALIFICA									
- DIRETTORE ESECUTIVO	1	1	1	1	1	1	1	1	1
- DIRIGENTI	3	3	3	3	3	3	3	3	3
- FUNZIONARI	5	4	2	4	4	4	4	3	3
- CONSIGLIERI ⁷	6	5	5	5	5	5	5	4	4
- SEGRETARI	10	4	6	11	11	10	9	8	8
- COADIUTORI	5	13	10	2	2	2	2	2	2
- AGENTI TECNICI	5	6	6	5	4	3	3	4	3
TOTALE (A)	35	36	33	31	30	28	27	25	24
- PERSONALE A TEMPO DETERMINATO (B)	-	-	-	-	1	1	1	-	1
TOTALE GENERALE (A+B)	35	36	33	31	31	29	28	25	25

Premesso che, nel 1995, la pianta organica - in base alle verifiche circa i carichi di lavoro - è stata confermata in 35 unità, compreso il Direttore, il personale in servizio è progressivamente diminuito, con la punta più bassa nel biennio 1996/1997, per collocamenti in pensione e/o dimissioni dal servizio, senza essere sostituito da nuove unità per le note limitazioni statali e regionali in materia di assunzioni; solo nel dicembre 1995 si provvede ad assumere un "agente autista". Le comprensibili, conseguenti, difficoltà operative nell'espletamento delle pratiche - sopra tutto in materia di progettazione e, in genere, di interventi sulle opere pubbliche - rischiano di rallentare l'attività dell'Ente.

La diminuzione si rispecchia, peraltro, solo parzialmente sulla spesa (v. prospetto n.1) per le maggiorazioni delle retribuzioni connesse ai miglioramenti contrattuali applicati nel tempo:

⁷ Le funzioni e i compiti del personale compreso nella qualifica Consigliere sono quelli previsti per il personale della Regione nella stessa qualifica.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.1

(in milioni di lire)

COSTO DEL LAVORO		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
a) retribuzioni fisse, accessorie e oneri connessi																	
- stipendi e altri assegni fissi al personale		1.334	65	1.577	66	1.444	66	1.465	67	1.381	67	1.501	68	1.358	65	1.454	66
- stipendi e altri assegni fissi al direttore		126	6	134	6	145	7	147	7	149	7	153	7	159	8	161	7
- compensi per lavoro straordinario		76	4	62	3	54	2	28	1	24	1	22	1	30	1	36	2
- indennità e rimborsi spese per missioni		6	-	9	-	5	-	8	-	4	-	5	-	4	-	6	-
- oneri assistenziali, previdenziali e sociali a carico dell'Ente		512	25	593	25	541	25	544	25	520	25	526	24	538	26	552	25
TOTALE (A)		2.054	100	2.375	100	2.189	100	2.192	100	2.078	100	2.207	100	2.089	100	2.209	100
variazione %		-		+15,63		-7,83		+0,14		-5,20		+6,21		-5,35		+5,74	
b) Benefici sociali, assistenziali e spese a carattere non retributivo																	
- accantonamento fondo T.F.R.		624	100	548	85	376	86	110	78	182	86	181	82	377	94	111	63
- corsi per il personale		-	-	11	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	6	4
- indennità di mensa		-	-	28	4	35	8	31	22	26	12	31	14	14	3	38	22
- contributi per finalità culturali, ricreative e sociali		-	-	54	9	24	6	-	-	5	2	11	4	10	3	20	11
TOTALE (B)		624	100	643	100	435	100	141	100	214	100	223	100	401	100	175	100
variazione %		-		+3,04		-32,35		-67,59		+51,77		+4,21		+79,82		-56,36	
TOTALE GENERALE (A+B)		2.678		3.018		2.624		2.333		2.293		2.430		2.490		2.384	
variazione %		-		+12,70		-13,06		-11,09		-1,76		+6,02		+2,47		-4,26	

L'onere medio è in continuo incremento, tranne per l'esercizio 1992:

(in milioni di lire)

Anno	spesa del personale (A)	var. %	totale dipendenti in servizio	onere medio (A/B)	var. %
1990	2.054	-	36	57,06	-
1991	2.375	+15,63	33	71,87	+26,14
1992	2.189	-7,83	31	70,61	-1,89
1993	2.192	+0,14	31	70,71	+0,14
1994	2.078	-5,20	29	71,66	+1,34
1995	2.207	+6,21	28	78,82	+10,00
1996	2.089	-5,35	25	83,56	+6,01
1997	2.209	+5,75	25	88,36	+5,74

La spesa del personale (totale A del prospetto n.1) assorbe delle entrate correnti (a) ovvero incide sulle uscite correnti (b) secondo le percentuali appresso indicate:

	(a)	(b)
1990	51,73	60,15
1991	115,91 (8)	46,80
1992	36,90	47,28
1993	53,14	50,79
1994	45,09	56,70
1995	44,17	64,97
1996	37,04	56,98
1997	64,76	52,97

Dette percentuali (in particolare, quelle di incidenza sulle uscite correnti) appaiono, per la rispettiva rigidità, sintomatiche di modesto svolgimento dell'attività istituzionale.

L'Ente deliberò ⁹ il nuovo regolamento giuridico ed economico del personale ¹⁰ nel quale sono recepite le norme regionali attinenti il relativo personale e viene introdotta la separazione delle responsabilità degli amministratori, rispetto alla dirigenza, in merito alla gestione finanziaria, tecnica e amministrativa (di fatto, la separazione dei compiti è iniziata solo dal 1998).

In esecuzione del citato regolamento fu nominata la Commissione di disciplina del personale e costituito (alla stregua di quello regionale) il fondo sociale dei dipendenti.

Non è stato, invece, ancora istituito il servizio di controllo interno oppure il nucleo di valutazione per la verifica dei risultati.

8 L'eccedenza, nel 1991, delle spese correnti (fra cui anche quelle per il personale) sulle entrate correnti; è stata fronteggiata con la contrazione, nell'anno successivo, di un mutuo a ripiano; ai disavanzi correnti degli esercizi 1993 e 1997 l'Ente ha fatto fronte, invece, con la vendita di una parte degli immobili.

9 Delibere del Consiglio Direttivo n.25 del 13.11.1996 e n.26 del 2.10.1997.

10 Già il 7.2.1990 erano stati approvati il regolamento e la pianta organica del personale con il conseguente inquadramento di esso e l'effettuazione di concorsi interni.

I provvedimenti risultano approvati dalla Giunta Regionale in base all'art.6 della L.R. n.36 del 5.9.1995.

4. - Attività.

Nel rinviare alla relazione del Presidente per ciascun conto consuntivo, si evidenziano talune circostanze - ad avviso dell'Ente - più rilevanti nel periodo in esame:

- nel 1990 l'Ente concluse il "piano direttore" del comprensorio industriale (1274 ettari con circa 280 aziende attive) ¹¹. Ebbero inizio rapporti con vari Paesi sopra tutto dell'Est europeo - sia per il maggiore utilizzo e sfruttamento delle aree del comprensorio triestino che delle specificità della provincia di Trieste - e prese avvio la costruzione del "Villaggio industriale Valdadige", per un costo a base d'asta di oltre 4 miliardi, ultimato nel 1991 con un impianto di 13 unità immobiliari autonome cedute, in locazione, ad altrettante imprese. Fu consegnato all'impresa aggiudicataria il cantiere per infrastrutturazione di circa 50 ettari (sempre di proprietà dell'ente) nella Valle delle Noghere (5 miliardi a base d'asta). Sempre nel campo delle opere pubbliche, vanno segnalati l'avvio delle procedure di appalto del sistema integrato di fognatura (6,5 miliardi a base d'asta) e l'approvazione del progetto per le opere di armamento del IV lotto del collegamento ferroviario (spesa di oltre 4 miliardi);

- nel 1991 fu costituita la *Finezit S.p.A.* ¹² con apporto di lire 1,2 miliardi (su 2 di capitale sociale); detta società avrebbe dovuto essere il "braccio operativo" dell'E.Z.I.T. nel campo della prestazione di servizi alle aziende del comprensorio. A seguito di rilievi di legittimità da parte del Collegio dei revisori la società fu posta in liquidazione (situazione tuttora perdurante) e l'Ente deliberò, conseguentemente, di ridurre a circa lire 600 milioni la propria partecipazione.

Nello stesso anno l'Ente contribuì anche alla costituzione della "*Fondazione dello sviluppo economico di Pecs-Baranya*" (Ungheria), mediante versamento di 700.000 fiorini ungheresi (pari a circa 12 milioni di lire) al relativo patrimonio: in seguito alla revoca della registrazione della suddetta "Fondazione", peraltro finora non estinta, l'Ente figura ancora attualmente quale sottoscrittore delle quote originarie.

Poiché, a tutt'oggi, le descritte vicende non sembrano chiaramente definite, si richiama la responsabile attenzione sulla necessità di procedere, comunque, alla sistemazione formale e sostanziale di esse, sui cui sviluppi la Corte si riserva di riferire in futuro.

¹¹ Il Piano ha, di fatto, rivisitato tutta l'impostazione della zona industriale, creando le premesse per una vasta revisione e nuova programmazione del territorio posto sotto l'amministrazione dell'E.Z.I.T.: analisi degli insediamenti in essere e delle nuove espansioni territoriali, della situazione viaria e dei trasporti, della riorganizzazione operativa dell'Ente; ammodernamento informatico grafico/territoriale degli uffici, in connessione con gli indirizzi della Regione Friuli Venezia Giulia e del Comune di Trieste.

¹² A questa Società parteciparono Associazioni di vario tipo, altre Società nonché Istituti bancari.