

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 53/98

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 26 giugno 1998;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 28 gennaio 1994, n. 84, con la quale l'Autorità portuale di Marina di Carrara è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1995 al 1997, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Consiglio 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. Giorgio Putti 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 dal 1995 al 1997;

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;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme ai conti consuntivi per gli esercizi dal 1995 al 1997 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Autorità portuale di Marina di Carrara, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Giorgio Putti

IL PRESIDENTE
F.to: Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 26 giugno 1998.

p.c.c.
IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI
MARINA DI CARRARA PER GLI ESERCIZI 1995, 1996 E 1997

S O M M A R I O

1. - Premessa	Pag.	13
---------------------	------	----

PARTE PRIMA
L'ORDINAMENTO E LA STRUTTURA

2. - Cenni sull'ordinamento	»	13
2.1. La nuova classificazione dei porti	»	14
2.2. Piani regolatori portuali	»	15
2.3. L'autorità portuale - natura giuridica - compiti	»	15
2.4. Il nuovo regime delle attività operative e del lavoro portuale	»	16
3. - La programmazione	»	18
3.1. Piano operativo triennale	»	18
3.2. Piano regolatore portuale	»	21
4. - Gli organi	»	21
4.1. Presidente (commissario)	»	21
4.2. Comitato portuale	»	22
4.3. Collegio dei Revisori dei conti	»	22
4.4. La spesa relativa agli organi istituzionali	»	23
5. - Vigilanza	»	23
6. - Il segretario generale	»	25
7. - La segreteria tecnico-operativa	»	25
8. - Il personale	»	26
9. - Il costo dell'apparato	»	28
9.1. Il costo del personale	»	28
9.2. Il costo dei beni di consumo e servizi	»	28
10. - Incentivi al personale	»	29

PARTE SECONDA
I PRIMI ANDAMENTI GESTORI

11. — Servizi di interesse generale	Pag.	30
12. — Manutenzione delle parti comuni	»	32
13. — Attività promozionale	»	35
14. — Attività concessoria	»	36
14.1. Tipologie concessorie	»	36
14.2. Entrate per canoni	»	37
15. — Attività autorizzativa all'esercizio di operazioni portuali.....	»	39
16. — Interventi in materia di lavoro portuale	»	40
17. — Cenni sull'attività dello scalo	»	41

PARTE TERZA
LA CONTABILITÀ DELL'ENTE

18. — Cenni introduttivi	»	42
19. — I bilanci previsionali	»	43
20. — Risultati della gestione	»	44
21. — Situazione patrimoniale — Conto dei residui — Conto economico	»	46
22. — Avanzo di amministrazione	»	48

PARTE QUARTA

23. — Considerazioni conclusive	»	50
---------------------------------------	---	----

1. PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce per la prima volta sui risultati del controllo eseguito sull'attività svolta nel triennio 1995-97 dall'Autorità portuale di Marina di Carrara, istituita con l'art. 6, c. 1 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante norme sul "riordino della legislazione in materia portuale" e sottoposta, con il successivo comma 4 dello stesso articolo, al "controllo di legittimità" della Corte dei conti, con le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n. 259.

L'analisi condotta tende altresì ad evidenziare i primi andamenti e le risultanze gestionali dell'ente, costituito, con effetto dal 15.1.1995, mediante decreto legge, n. 696, del 22 dicembre 1994, varie volte reiterato e, da ultimo, con D.L. n. 535/1996 convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 647.

L'Autorità portuale di Marina di Carrara non deriva dalla soppressione - come altre autorità portuali - di un preesistente ente portuale o di un'azienda autonoma di mezzi meccanici; la legge n. 84/94 infatti attua, per quanto attiene al porto di Marina di Carrara, un decentramento istituzionale, con il conseguente trasferimento delle competenze di gestione del demanio marittimo dall'amministrazione marittima dello Stato ad un apposito ente pubblico non economico quale l'Autorità portuale.

Il controllo sull'Autorità portuale è stato svolto fino al 28 febbraio 1998 dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della citata legge n. 259/1958, e cioè mediante un magistrato che ha partecipato alle riunioni degli organi collegiali dell'Ente. Per effetto, peraltro, dell'art. 8 bis del D.L. n. 457/1997, convertito con modificazioni dalla legge n. 30/1998, la Corte svolge in atto un controllo meramente cartolare, e cioè ai sensi dell'art. 2 di detta legge n. 259/1958, senza perciò la partecipazione di un proprio magistrato alle riunioni degli organi collegiali. Sui problemi interpretativi posti dalla atipica disposizione di cui al citato art. 8 bis lett. c) la Sezione si è pronunciata con determinazione n. 21 del 20 marzo 1998.

PARTE I L'ordinamento e la struttura

2. CENNI SULL'ORDINAMENTO

La legge 28.1.1994, n.84, recante norme circa il "Riordino della legislazione in materia portuale" disciplina, all'art. 1, "...l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del Piano generale dei trasporti dettando principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso".

Al di là delle enunciazioni di principio, la legge è il primo effettivo atto normativo che rivede

in modo organico la realtà portuale nazionale e ne traccia il complessivo riassetto dal punto di vista pianificatorio, strutturale, organizzativo ed operativo, identificando per ciascun segmento un modello omogeneo rispetto ad una preesistente realtà regolata da norme stratificatesi nel tempo, frequentemente nate da esigenze contingenti e, pertanto, disomogenee.

Invero, anche tale nuovo assetto normativo ha subito, sin dal momento dell'emanazione della norma principale, una continua modificazione attraverso l'adozione da parte del Governo di una nutrita serie di decretazioni di urgenza eliminate, soltanto alla fine dell'anno 1996, con la conversione nella già citata legge 23 dicembre 1996, n. 647, del decreto legge n. 535/96.

Anche recentemente si è sentita l'esigenza di intervenire nuovamente sull'assetto della materia e in particolare con il decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni nella legge n. 30/1998, che, all'art. 8, reca "Interventi urgenti a favore del settore portuale" e all'art. 8 bis introduce talune modificazioni alla legge di riforma n. 84/1994.

Al di là comunque, dei continui mutamenti intervenuti sul quadro normativo di riferimento, l'esame degli aspetti salienti ed innovativi della riforma evidenzia, per ciascuno dei segmenti di intervento, il rinvio, operato dal legislatore, ad apposita normativa a carattere regolamentare, riservata alla competenza dell'Amministrazione dei trasporti e della navigazione.

Mette da ultimo conto rilevare che con il recente decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono state "conferite varie funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali" anche in materia di concessione dei beni del demanio marittimo e di escavazione dei fondali dei porti, peraltro con salvezza delle funzioni "attribuite alle Autorità portuali dalla L. 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modificazioni e integrazioni" (art. 105, c. 1°).

2.1. La nuova classificazione dei porti - (art. 4)

Preliminare elemento di differenziazione rispetto al passato è la previsione di una nuova classificazione dei porti (art. 4 della legge n. 84/94) da effettuarsi in base a criteri non più meramente quantitativi (quelli peraltro previsti dal T.U. 3095 del 1885) ma anche a criteri operativi, strutturali e di correlazione tra il porto e la rete dei trasporti terrestri.

L'individuazione di tali criteri è demandata ad apposito provvedimento del Ministro dei trasporti e della navigazione che, sulla base di esplicitati parametri, detterà la nuova classificazione di tutti i porti nazionali.

Nelle more della revisione dei criteri di classificazione e della stessa nuova classificazione, si considera ancora vigente la precedente.

Con decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito nella legge 27 febbraio 1998, n. 30, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione, è stato, tra l'altro, statuito che "i porti sede di Autorità portuale appartengono comunque ad una delle prime due classi della categoria II (art. 4, comma 1 bis).

2.2. Piani regolatori portuali - (art. 5)

La legge introduce, per la prima volta nell'ordinamento (art. 5, comma 1), la definizione del concetto di Piano regolatore portuale indicando la procedura di approvazione ed i principi di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione del territorio in cui si inserisce il porto.

Tale strumento non è previsto per i porti con funzione turistica e da diporto, la cui realizzazione continua ad essere regolata dalle precedenti norme in materia di concessione, fatte salve le specifiche normative regionali vigenti in materia.

Ulteriormente significativa è la modificazione apportata alla politica di programmazione delle opere portuali; a fronte di una prassi che in precedenza voleva il Ministro dei LL.PP. quale soggetto determinante sulle scelte relative alle opere da realizzare, il comma 10 dello stesso art. 5 riserva al Ministro dei trasporti e della navigazione l'indicazione annuale delle sole opere di grande infrastrutturazione da realizzare nei porti di cui alla categoria II, classi I e II.

2.3. L'autorità portuale - natura giuridica - compiti

La citata legge n. 84/94, pur non modificando l'ordinamento portuale per quella parte che riserva in via ordinaria allo Stato (tramite gli uffici periferici dell'Amministrazione dei trasporti e della navigazione) la regolazione dell'uso dei porti, cancella quel complesso di organismi dissimili, istituiti in molteplici porti, con norme diverse, prevedendo, di contro, in 18 porti (ora 19) di maggiore importanza, l'istituzione di "Autorità portuali" aventi tutte identica natura giuridica e medesimi compiti.

Nelle norme contenute nella legge stessa (art. 6 comma 2) è testualmente disposto che l'Autorità portuale "ha personalità giuridica di diritto pubblico". Tale natura pubblicistica viene confermata, altresì, dalla vigilanza generale cui essa è sottoposta a norma dell'art. 12, ove è richiamata l'approvazione delle delibere del Presidente e del Comitato portuale da parte del Ministero dei trasporti e della navigazione, dalla previsione del controllo di legittimità della Corte dei conti sulla gestione dell'Autorità stessa, nonché da quanto previsto, all'art. 6, comma 3, circa la gestione patrimoniale e finanziaria e il conto consuntivo.

I compiti istituzionali dell'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 6, c.1, della legge n. 84/94, sono sostanzialmente i seguenti:

- a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle attività commerciali e industriali esercitate nei porti con poteri di regolamentazione e di ordinanza;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministro dei lavori pubblici che preveda

l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili;

- c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura, a titolo oneroso, agli utenti portuali di servizi di interesse generale individuati con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione.

Ad essa non si applicano le disposizioni di cui alla legge 20.3.1975 n. 70, e successive modificazioni, nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3.2.1993 n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, fatta eccezione per quanto specificamente previsto dal comma 2 dell'art. 23 della citata legge 84/94.

La gestione patrimoniale e finanziaria dell'Autorità portuale è disciplinata da un regolamento di contabilità approvato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro. Il conto consuntivo dell'Autorità portuale è allegato allo stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione per l'esercizio successivo a quello nel quale il medesimo è stato approvato.

L'esercizio delle attività di cui al comma 1, lett. b) e c) dell'art. 6 della legge n. 84/94 è affidato in concessione dall'Autorità portuale mediante gara pubblica.

L'Autorità portuale non può in alcun caso, né direttamente né attraverso la costituzione o la partecipazione in società, esercitare la gestione delle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1, e di ogni altra attività strettamente connessa. Può, invece, per effetto delle modificazioni apportate dalla legge 30/98, costituire, ovvero partecipare, a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle autorità medesime.

Le entrate dell'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 84/94, sono costituite:

- a) dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale, e delle aree demaniali comprese nella circoscrizione territoriale nonché dai proventi di autorizzazioni per operazioni portuali;
- b) dagli eventuali proventi derivanti dalla cessione di impianti;
- c) dal gettito delle tasse sulle merci sbarcate e imbarcate;
- d) dai contributi delle regioni, degli enti locali e di altri enti ed organismi pubblici;
- e) da entrate diverse.

Sono organi dell'autorità portuale il presidente, il comitato portuale, il segretariato generale e il collegio dei revisori dei conti.

Ai sensi dell'art. 9, c. 3, della legge istitutiva, il Comitato portuale, in particolare, approva il piano operativo triennale concernente le strategie di sviluppo della attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati, nonché adotta il piano regolatore portuale.

2.4. Il nuovo regime delle attività operative e del lavoro portuale

Le modifiche al regime normativo in materia di lavoro portuale o di attività operative, peraltro fortemente connesso al regime concessorio con riferimento agli articoli 16 e 18 della L.