Determinazione n. 30/2003

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 16 maggio 2003;

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 28 gennaio 1994, n. 84 e in particolare l'articolo 6, con la quale l'Autorità portuale di Ravenna è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

vista la determinazione n. 27 in data 21 maggio 1996 con la quale sono state disciplinate le modalità di esecuzione dell'attività di controllo previsto dalla citata legge n. 84 del 1994;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2000 e 2001, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Adolfo Teobaldo De Girolamo Bove 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 2000 e 2001;

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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 21 marzo 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2000 e 2001 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Adolfo Teobaldo De Girolamo

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*AUTORITÀ PORTUALE DI RAVENNA* PER GLI ESERCIZI 2000 E 2001

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Notazioni generali sul sistema delle Autorità portualil. Il quadro normativo di riferimento. - 3. La struttura e l'apparato organizzativo. Il personale. - 4. La programmazione e l'attuazione degli interventi. - 5. Profili di attività ed andamento dei traffici commerciali. - 6. La gestione finanziaria in generale. L'ordinamento contabile ed i controlli. - 7. Le risultanze complessive della gestione. - 8. Considerazioni conclusive. – Appendice.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La Corte dei conti ha riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ravenna fino al 1999[1].

Si procede ora al referto - in attuazione degli artt. 2 e 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, nonché dell'art. 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 - sulla gestione finanziaria degli esercizi 2000-2001, nonchè sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

[1] Si veda relazione sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ravenna per gli esercizi 1997-1999, in Atti parlamentari, XIII Legislatura, Documento XV, n. 336.

2. Notazioni generali sul sistema delle Autorità portuali. Il quadro normativo di riferimento

Nel sistema della legge n. 84 del 1994 l'Autorità portuale si pone quale figura organizzatoria di sintesi tra esigenze e finalità dell'ordinamento comunitario, del governo nazionale e delle autonomie locali.

Compito tipico e caratterizzante dell'Autorità è essenzialmente la regolazione dell'attività di impresa nell'ambito portuale, e ciò l'ente è chiamato istituzionalmente a fare sia attraverso la selezione, sulla base di criteri di efficienza e di competitività, delle imprese che richiedono di accedere al mercato, sia attraverso il controllo dell'attività delle stesse sotto il profilo della conformità ai fini pubblici e di sistema[2].

L'Autorità portuale, in quanto soggetto regolatore del mercato in funzione dell'efficienza e della competitività del sistema, mira ad assicurare l'assoluta neutralità e la parità tra le imprese impegnate in operazioni portuali.

A tale scopo è chiamata a vigilare sul rispetto della legislazione comunitaria e nazionale in materia di concorrenza e siffatto compito svolge, in quanto istituzione pubblica, tanto nell'azione di amministrazione, cioè nei casi in cui è chiamata ad assentire concessioni demaniali od autorizzazioni e riscontri la violazione delle norme rilevanti, quanto nella fase di controllo, allorchè debba intervenire per imporre il rispetto, da parte dei concessionari o dei soggetti autorizzati, delle specifiche norme comunitarie, pena la decadenza o la revoca.

---

[2] L'Autorità portuale provvede alla regolazione del mercato non solo selezionando le imprese che intendono accedervi in virtù di specifici parametri comunque rivolti a valutare la loro efficienza, ma anche disciplinando ed assoggettando a controllo la loro attività perché sia coerente con l'interesse pubblico e segnatamente con un obiettivo di efficienza complessiva del sistema.

L'Autorità portuale partecipa, quindi, in posizione di indipendenza ed imparzialità[3] nei confronti delle stesse autorità di governo, al sistema di amministrazione pubblica del mercato portuale delineato dalla legge n. 84 del 1994, ai fini della attuazione delle norme sulla concorrenza.

Pur configurandosi quale ente di regolazione e controllo – all'uopo titolare di specifici poteri normativi[4] - l'Autorità è anche chiamata ad operare in funzione della promozione delle attività portuali e dei traffici (si veda in particolare art. 6, n. 1, lett. a della legge n. 84 del 1994[5]).

E' di rilievo la circostanza che l'Autorità – ed in ciò la natura che, per certi versi, deve definirsi ambivalente - seppur nella giuridica impossibilità di partecipare direttamente o indirettamente ad attività imprenditoriali di gestione per le operazioni portuali, giusta il divieto di cui all'art. 6, n. 6, della legge 84[6] – per i servizi di interesse generale è legittimata a provvedere essa stessa o con l'affidamento della gestione a terzi secondo lo schema della concessione o con la prestazione diretta, anche attraverso la costituzione di società apposite nelle quali non detenga quote di maggioranza.

Permane, quindi, la singolare contitolarità e coesistenza di dette ultime attività economico-commerciali con le funzioni autoritative e di garanzia.

Sulla natura giuridica delle Autorità portuali si è pronunciato di recente anche il Consiglio di Stato, Sez. III, con il parere n. 1641/02, in data 9 luglio 2002, reso su quesito del Ministero dell'Economia concernente la individuazione del trattamento fiscale applicabile in sede di imposizione diretta ed indiretta. Il Consiglio ha tra l'altro affermato che "*la prevalenza*

---

[3] Sotto tale profilo l'Autorità svolge la funzione di ente di attuazione delle norme sulla concorrenza pur non costituendo autorità decentrata in senso proprio.

[4] I poteri di regolamento si rinvengono sia nell'esercizio della funzione di amministrazione del demanio marittimo sia in quella della promozione del sistema porto.

[5] La norma attribuisce all'Autorità i compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali, di cui all'art. 16, comma 1, e delle altre attività esercitate nell'ambito portuale, anche in riferimento alla sicurezza rispetto ai rischi di incidenti connessi a tali attività.

nell'organizzazione di un Ente delle attività destinate a soddisfare bisogni di carattere industriale o commerciale non preclude la sua qualificazione come organismo di diritto pubblico, quando ne sussistano altre in relazione alle quali ricorrano i requisiti stabiliti dalla normativa comunitaria per tale qualificazione"; "la circostanza che le Autorità portuali, oltre allo svolgimento delle funzioni istituzionali, percepiscano anche compensi da terzi per servizi resi, non trasforma la loro natura di organismi di diritto pubblico, atteso che i relativi proventi rappresentano soltanto un mezzo per concorrere al finanziamento degli oneri sostenuti per la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture, affinché non ricadano interamente sull'erario (e non già un utile di impresa)".

Dalla considerazione della complessità e della eterogeneità degli accennati compiti delle Autorità, è agevole cogliere la situazione di difficile equilibrio in cui le stesse costantemente versano (ed operano) e la *ratio* delle proposte modificative e migliorative dell'assetto che da molte parti (ivi compreso l'ambito comunitario) sono avanzate.

Sotto osservazione, in particolare, l'ancora parziale distacco delle attività di impresa che, come già detto, determina la conseguenza che l'ente regolatore del mercato finisce per rivestire un ruolo di imprenditore nell'ambito del mercato medesimo[7]. A tale distonia si vorrebbe porre rimedio con opportune modifiche normative che escludano qualsiasi commistione tra compiti di regolazione e di amministrazione da un lato ed attività di impresa dall'altro; si vorrebbe anche accentuare la neutralità ed imparzialità degli organi delle autorità sia per quanto riguarda la Commissione consultiva – composta unicamente da rappresentanti delle categorie economiche destinatarie dell'azione di regolazione - sia per il Comitato portuale – che, pur

[6] L'art. 6 dispone che "le autorità portuali non possono in alcun caso, nè direttamente nè 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".

se solo in parte, è istituzionalmente costituito dei medesimi soggetti portatori di interessi esponenziali locali[8].

In linea con tale tendenza si pone anche la proposta di direttiva della Commissione europea, presentata il 14 febbraio 2001, sull'accesso al mercato dei servizi portuali, la cui finalità è di istituire regole certe e procedure aperte e trasparenti in materia di accesso[9]. Nella proposta si rinviene l'affermazione di principi di grande interesse, quali quello che le procedure devono diventare trasparenti, non discriminatorie, obiettive e proporzionate; ovvero che le specificità locali, con particolare riguardo ai profili ambientali e di sicurezza, devono essere tenute nella dovuta considerazione, ma non devono costituire un pretesto per ridurre o eliminare la concorrenza; ovvero ancora che le Autorità portuali non possono mantenere la loro posizione di privilegio. A tal riguardo la Commissione rileva anche che in molti casi le autorità esercitano una doppia funzione, e cioè quella di ente gestore del porto e quella di fornitore di servizi portuali; per siffatte ipotesi nelle quali l'autorità portuale operi sul piano commerciale, la Commissione, pur senza voler restringere le funzioni di gestione di cui le autorità portuali sono titolari, evidenzia che l'equità nei confronti degli altri fornitori di servizi postula che l'autorità portuale non occupi una posizione privilegiata[10]; adombra anche la eventualità

---

[7] E' da molte parti paventato il naturale scadimento dell'Autorità da ente regolatore del mercato a soggetto regolato protagonista, a vera e propria impresa, totalmente soggetta al controllo degli organi nazionali e comunitari della concorrenza.

[8] Sotto osservazione, pertanto, ai fini di una possibile revisione, il contenuto degli artt. 9 e 15 della legge n. 84. Merita anche considerazione quella parte della disciplina che può determinare incertezze sui ruoli e difficoltà operative; ci si riferisce, tra gli altri, agli artt. 36 e segg. della legge 84, che riguardano istruttorie con partecipazione di una pluralità di organi; all'art. 5, che prevede funzioni partecipative dei Comuni; all'art. 9, che consente possibilità di deroga alle intese.

[9] La direttiva è accompagnata da una Comunicazione sul rafforzamento della qualità dei servizi portuali e da una relazione sulle attuali prassi di finanziamento dei porti e di riscossione dei diritti portuali nell'UE, nonché da una breve rassegna delle regole Ce sulla trasparenza dei flussi finanziari pubblici e degli aiuti di Stato di cui beneficiano i porti.

[10] In altri termini, all'Autorità dev'essere assicurata parità di diritti e non supremazia nei confronti dei suoi concorrenti commerciali. Qualora desideri competere con altri prestatori di servizi, l'Autorità portuale non dovrà più essere in condizione di scegliersi i propri concorrenti; questo in base al semplice principio per cui le autorità portuali non possono essere in pari tempo giudici e parti interessate.

che, in futuro, gli Stati membri designino un terzo organo che funga da giudice imparziale.

Le cennate criticità, di carattere generale, interessano, ovviamente, anche l'Autorità di Ravenna, ma nella stessa emergono in modo sfumato e modesto, sia per la intervenuta instaurazione di rapporti di equilibrio tra le varie parti, tendenti alla realizzazione di un assetto di funzionalità ed efficienza, nel contemperamento dei vari interessi sottostanti, sia per il rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza nell'affidamento dei servizi di interesse generale.

Per quanto riguarda la situazione normativa di riferimento, è ancora da dire che, a distanza di oltre un quinquennio dalla introduzione delle importanti innovazioni previste dalla fondamentale legge 28 gennaio 1994, n. 84, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, (che ha convertito con modificazioni il D.L. n. 457 del 1997) e dal D.l.vo 31 marzo 1998, n. 112[11], non può ritenersi ancora ultimato il nuovo progetto programmato e continuano a susseguirsi interventi normativi di adeguamento.

In materia di lavoro e operatività portuale, la legge 30 giugno 2000, n. 186 ha introdotto modifiche all'art. 16 ed ha integralmente sostituito l'art. 17 della legge n. 84/94 allo scopo di renderla maggiormente compatibile con l'ordinamento comunitario; in particolare sono stati introdotti i servizi portuali accessori al ciclo delle operazioni portuali. Con il successivo D.M. del 6 febbraio 2001, n. 132 è stato approvato il "regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle

---

[11] La norma, recante "conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", all'art. 105, esclude dal trasferimento alle regioni ed agli enti locali le funzioni attribuite in materia di trasporti alle autorità portuali dalla legge n. 84 del 1994 (e successive modificazioni ed integrazioni); dalla medesima norma è in particolare disposto che, per il rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, il trasferimento ai medesimi enti non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 84/94".

In materia di concessioni di aree e banchine demaniali la legge 7 dicembre 1999, n. 472, ha modificato l'art. 18 indicando che i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare sono stabiliti con decreto del Ministero dei Trasporti.

L'art. 36, comma 1, della legge n. 166 del 2002 – ha prorogato al 30 giugno 2002 il termine di adozione[12] del regolamento di riforma del sistema delle tasse e dei diritti marittimi di cui alla legge 9 febbraio 1963, n. 82. Il regolamento non risulta ancora emanato.

In materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale marittimo, con il D.Lgs. 29 luglio 1999, n. 272, è stata introdotta una nuova disciplina finalizzata ad adeguare la vigente normativa in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo del lavoro alle particolari esigenze delle operazioni e dei servizi svolti nei porti; successivamente, con il D.I. 16 maggio 2001, n. 293, è stato emanato il regolamento previsto per i porti industriali e petroliferi dall'art. 4, 3° comma, del D.Lgs. 17 agosto 1999, n.334, recante "Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose" (c.d. Direttiva Seveso II).

In materia di appalti pubblici di servizi, con l'art. 18, 5° comma, del D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 65, sono stati apportati adeguamenti alla disciplina attuativa della direttiva 92/50/CE, posta con il D.Lgs. n. 157/95. In particolare la autorità portuali sono state incluse tra gli organismi di diritto pubblico tenuti all'osservanza delle citate disposizioni in sede di aggiudicazione degli appalti di servizi.

---

[12] L'art. 100 della legge 21 novembre 2000, n. 342, (collegato fiscale alla legge finanziaria 2001) aveva autorizzato il Governo ad emanare il regolamento nel termine di sei mesi dalla entrata in vigore della legge medesima.

3. La struttura e l'apparato organizzativo. Il personale

L'Autorità portuale di Ravenna, come già osservato nelle precedenti relazioni, è tra gli enti istituiti "ex novo" dall'art. 6, comma 1, della legge n. 84 del 1994. La stessa non è, pertanto, succeduta a preesistente ente portuale.

L'Autorità è dotata di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge di riordino e successive modificazioni ed integrazioni, nonché di autonomia amministrativa[13]- fatta salva la vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Ai sensi dell'art. 7 della legge n. 84 sono organi dell'Autorità portuale: il presidente, il comitato portuale e il segretariato generale composto dal segretario generale e dalla segreteria "tecnico-operativa", nonché il collegio dei revisori dei conti.

Il Presidente dell'Autorità è stato nominato, per 4 anni, con decreto ministeriale 8 ottobre 1999[14] - sulla base delle designazioni pervenute dal comune, dalla Provincia e dalla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Ravenna - d'intesa con la Regione Emilia Romagna, e previ pareri favorevoli resi[15] dalle competenti Commissioni della Camera e del Senato. Tale organo è titolare di un complesso di attribuzioni[16]: ha la rappresentanza dell'Autorità portuale, presiede il comitato portuale e provvede al coordinamento delle varie attività che si svolgono nel porto; è titolare di poteri autoritativi ed autorizzativi in materia di operazioni portuali e concessioni di aree e banchine (di durata inferiore ai 4 anni); si atteggia quale organo propositivo per una serie di funzioni (piano operativo triennale, piano regolatore portuale, schema di bilancio preventivo e consuntivo, trattamento

---

[13] In tali termini dispone l'art. 6, comma 6, della legge n.84 del 1994 nel testo sostituito dal D.L. n. 457 convertito nella legge n. 30 del 1998.

[14] La nomina è disciplinata dal comma 1 dell'art. 8 della legge di riordino.

[15] Ai sensi della legge n. 14 del 1978.

[16] Cfr. art. 8 della legge di riordino e successive modificazioni ed integrazioni.