Determinazione n. 15/2004

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 19 marzo 2004;

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 comma 1 con la quale l'Autorità portuale di La Spezia è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, nonché l'articolo 6 comma 4 come risulta sostituito dall'articolo 8-*bis* del D.L. 30/12/1997 n. 457, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1998, n. 30;

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 2001 e 2002, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott.ssa Laura Di Caro 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 2001 e 2002;

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;

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 per gli esercizi 2001 e 2002 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di La Spezia, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Laura Di Caro — *f.to* Giuseppe David

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*AUTORITÀ PORTUALE DI LA SPEZIA* PER GLI ESERCIZI 2001 E 2002

SOMMARIO

Premessa – PARTE PRIMA – Aspetti ordinamentali e strutturali. - *1.* La trasformazione delle organizzazioni portuali. - *2.* Ordinamento e compiti istituzionali. - *3.* Il potere regolamentare. - *4.* La programmazione ed il referto sull'attività. In particolare: il Piano Operativo Triennale ed il Piano Regolatore Portuale. - *5.* Gli organi dell'Autorità portuale. - *6.* La struttura dell'Autorità portuale ed i suoi costi. - *7.* La vigilanza e i controlli. – PARTE SECONDA – L'andamento della gestione. - *8.* Servizi di interesse generale ed attività autorizzativa. - *9.* Privatizzazioni e dismissioni. - *10.* Attività promozionale. - *11.* Concessioni di aree e banchine. - *12.* Interventi per la realizzazione di opere marittime ed impianti portuali. - *13.* Il lavoro portuale. - *14.* I traffici del Porto. – PARTE TERZA – Bilancio e contabilità. - *15.* I bilanci di previsione e conto consuntivo. - *16.* Il rendiconto finanziario e la gestione dei residui. - *17.* La situazione amministrativa, il conto economico, il patrimonio. – PARTE QUARTA – *18.* Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

La presente relazione ha per oggetto la gestione dell'Autorità Portuale di La Spezia relativa agli anni 2001-2002, nonché i fatti gestionali più rilevanti intervenuti fino a data odierna e viene resa nell'esercizio del controllo sulla gestione, attribuito alla Corte dei conti dal 4° comma dell'art. 6 della legge 28.1.1994 n. 84 recante il riordino della legislazione in materia portuale. L'Autorità, istituita dall'art. 6 della legge di riordino, deriva dall'Azienda di mezzi meccanici di La Spezia, ente pubblico economico (legge 9.10.1967 n. 961) attraverso un tipico fenomeno di successione universale fra enti. Detta azienda è stata dichiarata estinta con provvedimento formale adottato dal Comitato Portuale in data 13.3.1997, a seguito della dismissione dei beni ed attività produttive, come stabilito dall'art. 20, comma 5 della predetta legge n. 84. La presente relazione [1], pertanto, si riferisce esclusivamente all'attività svolta dagli organi previsti dall'art. 7 della legge di riordino [2].

[1] Per la precedente relazione, relativa agli anni 1999-2000 vedi Atti parlamentari XIV[a] Legislatura Doc. XV n.10.

[2] Sulla tipologia del controllo esercitato dalla Corte si fa rinvio al paragrafo n.7.

PARTE PRIMA
Aspetti ordinamentali e strutturali

1. - La trasformazione delle organizzazioni portuali.

Il fine della legge di riordino n. 84/94 di cui sopra era quello della privatizzazione dei beni e delle attività produttive svolte dagli enti portuali e l'attribuzione ai nuovi enti di funzioni pubblicistiche di programmazione, coordinamento e controllo delle attività esercitate nell'ambito portuale. La nuova configurazione delle autorità coglie il risultato finale della trasformazione che, sostanzialmente, consiste nel passaggio ad una nuova concezione dell'intervento dello Stato nell'economia, in funzione prevalentemente regolatrice e di erogazioni di servizi generali.

Nel caso di La Spezia l'entrata a pieno titolo nel novero dei nuovi enti decorre – come predetto nell'ultimo referto - dalla definitiva formale estinzione della pregressa organizzazione (13.3.97) pur con la gradualità derivante dal fatto che doveva completarsi il quadro di normazione secondaria, e che fino all'entrata in vigore delle disposizioni attuative della legge di riordino (L. 84/94), il quarto comma dell'art. 20 di queste, prevedeva l'applicabilità delle leggi previgenti. La suddetta normativa di riordino prima modificata con il DL 535/96, convertito nella legge n. 647 dello stesso anno, è stata ulteriormente modificata dal decreto legislativo 30.12.1997 n. 457, convertito nella legge 30 del 27.2.1998.

In tema di ordinamento delle autorità portuali, la normativa più recente è contenuta nel D.L. 112 del 31.3.98, emanato in applicazione della legge n. 59 del 15.3.1997 che conferisce alle regioni ed ai comuni funzioni e compiti amministrativi dello Stato anche in materia di trasporti marittimi ma fa salve le attribuzioni proprie delle Autorità Portuali. Da segnalare, inoltre la legge 30.11.98 n. 413 che prevede il finanziamento di un programma di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti da adottarsi dal Ministero dei Trasporti sulla base delle richieste dell'autorità portuale. A tal fine sono stati previsti limiti di impegno quindicennali a carico dello Stato per cento miliardi di lire annui a decorrere dal 2000 in correlazione di mutui o di altre operazioni finanziarie quindicennali che le autorità portuali sono state autorizzate a contrarre ed attuare. Detto programma è stato approvato dalla autorità competente il 4.8.1999, in esso sono stati previsti finanziamenti in favore dell'Autorità Portuale di

La Spezia per complessivi 53 miliardi successivamente incrementati [3] da destinare all'ampliamento e consolidamento del Molo Garibaldi e Calata Malaspina (1° lotto e stralcio del 2° lotto).

In materia di canoni, la legge 7.12.1999 n..472 che modifica l'art. 18 della legge 84/94, ha stabilito che il Ministero dei trasporti e della navigazione (ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) di concerto con quello delle Finanze (ora dell'Economia e delle Finanze) ha soltanto il compito di fissare "i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare" [4]. E', infine, da ricordare che l'art. 100 della legge 21.11.2000 n. 342 (riforma delle tasse e diritti marittimi) autorizza il Governo – che non ha ancora provveduto - ad emanare nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un regolamento di riforma del sistema delle tasse e dei diritti marittimi di cui alla legge 9.2.1963 n.82.

Tale regolamento potrebbe costituire l'occasione per accrescere e favorire l'autofinanziamento delle autorità portuali. Attualmente, infatti, in base all'art. 28 della legge 84/94 alle autorità compete soltanto il 50% delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate fino all'anno successivo a quello di completamento dei pagamenti da parte dello Stato, dei debiti pregressi degli organismi portuali.

Conseguentemente la metà del gettito delle tasse portuali, viene di fatto, destinata a ripianare le pregresse situazioni debitorie senza tener conto della circostanza che tali oneri non dovrebbero riguardare le autorità portuali di nuova istituzione.

In proposito è da tener presente che, successivamente al 2004, come previsto dalla suddetta legge 84/94, alle autorità spetterà integralmente la sola tassa portuale. Con la legge 485 del 31-12-1988 è stata conferita al Governo delega legislativa nella materia della sicurezza del lavoro nel settore portuale e, a tal fine, sono stati emanati i decreti legislativi 29 luglio 1999 n. 271 e 272; ne è derivata una abrogazione implicita delle disposizioni della legge n. 84 in materia ed in particolare del comma 3 dell'art. 24 che prevedeva l'emanazione di apposito regolamento. La nuova disciplina – finalizzata ad adeguare la vigente normativa in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, ed alle particolari esigenze delle operazioni e dei servizi svolti nei porti – mira a rispondere

---

[3] D.M. 2 –5-2001 del Ministero dei Trasporti e Navigazione.

[4] La precedente normativa prevedeva che i Ministri dei trasporti e delle finanze, fissassero i "limiti dei canoni" che i concessionari fossero tenuti a versare in rapporto ai parametri in linea con i concetti comunitari di imprenditorialità, valorizzazione delle potenzialità economiche dei beni dati in concessione e di libera concorrenza.

compiutamente alle specifiche peculiarità dei lavoratori portuali in tale materia, solo parzialmente tutelate dalle disposizioni di cui al D.L. 19-9-1994 n.626 , di portata generale. In tema di lavoro portuale, la legge più recente è quella del 30.06.2000 n. 186, emanata in seguito alla decisione della Commissione della Comunità Europea 21.10.1997 che ha dichiarato l'art. 17 della legge 84/94 in contrasto con gli articoli 86 e 90 del trattato CEE. Detto provvedimento, che ha modificato gli artt. 14 e 16 della legge di riordino e sostituito l'art. 17, disciplinando la fornitura di lavoro temporaneo delle imprese autorizzate a svolgere le operazioni portuali ed a quelle concessionarie di aree e banchine, si ispira al principio della sana gestione imprenditoriale contro ogni forma di intervento che alteri il regime di libera concorrenza. Il successivo D.M. 6 febbraio 2001 n. 132 ha poi determinato i criteri vincolanti per la regolamentazione , da parte delle autorità portuali e marittime, di detti servizi portuali la cui individuazione concreta è demandata alle singole autorità (art. 2, c. 5 Reg. n. 132) che, nel contempo, sono tenute a determinare i requisiti di carattere tecnico ed organizzativo necessari allo svolgimento dei servizi portuali (idem art. 4) e ad istituire apposito registro dei soggetti autorizzati allo svolgimento degli stessi (idem art. 5) [5].

Un cenno particolare merita la recente modifica del Titolo V della Costituzione, destinata ad incidere significativamente sull'assetto normativo delle autorità portuali. Nel novellato art. 117 della Costituzione, al comma 2, lett. g), è previsto che lo Stato abbia legislazione esclusiva sulla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, e nel successivo comma 3 è stabilito che la materia relativa ai porti ed alle grandi reti di trasporto e di navigazione rientri tra quelle soggette a legislazione concorrente; in tali materie spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

[5] Per quanto riguarda detto registro, presso l'Autorità portuale è in uso un registro delle imprese autorizzate che comprende sia le operazioni portuali che i servizi portuali intesi come servizi accessori.

2. – Ordinamento e compiti istituzionali

Al pari di ogni altra autorità portuale, quella di La Spezia ha la natura di ente non economico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia finanziaria e di bilancio e tuttavia, in base all'art. 6, comma 2 della legge n. 84, è stata esclusa dalla normativa del D.Lvo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni. La specifica potestà regolamentare in materia finanziaria e contabile, comporta l'esclusione dall'osservanza delle disposizioni di cui al D.P.R. 18 dicembre 1979 n. 696 (sostituito dal D.P.R. 97/2003). La disciplina del personale è improntata a criteri privatistici e fondata sulla contrattazione collettiva tra Assoporti e Sindacati di categoria, posta in essere sulla base di criteri stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti (D.M. 7 ottobre 1996, registrato alla Corte dei conti in data 15 novembre 1996).

L'art. 6 della legge n. 84 attribuisce alle autorità portuali competenze in materia di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo, sia per le operazioni portuali sia per ogni attività industriale e commerciale che si svolge nel porto.

Per l'esercizio di tali competenze l'Autorità è dotata di poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche per quanto concerne la prevenzione infortuni e la salvaguardia degli standard di igiene nei luoghi di lavoro e la conseguente attività di polizia amministrativa.

Ai sensi dell'art. 4 del D.Lvo 626/94 è stato designato il responsabile del Servizio di prevenzione e protezione aziendale con delibera n. 4/96.

L'Autorità, altresì, provvede, mediante convenzione con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti alla manutenzione delle parti comuni in ambito portuale, con particolare riguardo ai fondali, affidando i lavori in concessione a seguito di pubblica gara, nonché all'affidamento e al controllo della fornitura dei servizi di interesse generale.

I limiti della circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale di La Spezia non sono stati modificati rispetto a quelli individuati con decreto 6 aprile 1994 del Ministro dei Trasporti e della Navigazione nelle aree demaniali marittime, nelle opere portuali e negli antistanti spazi acquei compresi nel tratto di costa che va dalla località Punta del Varignano alla località Punta di Calandrello.

3. – Il potere regolamentare

Strettamente collegato agli aspetti ordinamentali è il potere di regolamento attribuito dalla legge alle autorità portuali in materia di contabilità. L'autorità portuale di La Spezia ha deliberato il proprio regolamento di contabilità con delibera 1/98 del 9.2.98 approvato - con la riserva dell'inserimento nel testo di alcune modifiche ed interpretazioni – dal Ministero dei trasporti e della navigazione in data 30.10.98, e modificato nel senso richiesto dall'Autorità Ministeriale, con delibera 11/99 del 17.3.99. Detto regolamento, peraltro, dovrà essere modificato in applicazione della riforma generale intervenuta che obbliga gli Enti pubblici ad adeguare il proprio sistema di contabilità ai principi di quello statale. Per quanto riguarda, poi, la disciplina contrattuale per gli appalti di lavori pubblici e per le forniture di beni e servizi, l'Autorità ha rinviato in sede regolamentare alla vigente normativa che disciplina la materia. Va, infine, segnalata l'adozione, da parte del Comitato Portuale di La Spezia, di un regolamento per disciplinare lo svolgimento delle proprie attività in applicazione dell'art. 9, comma 4 della legge di riordino. In ultimo è da ricordare che con ordinanza del Presidente dell'Autorità Portuale n 17/2001 del 24-8-2001, è stato emanato, ai sensi del D.M. 6.2.2001 n.132, il Regolamento per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali che ha dato, fra l'altro, una completa disciplina dell'autoproduzione e dell'utilizzazione dell'accosto pubblico.

4. – La programmazione ed il referto sull'attività. In particolare: il Piano Operativo Triennale ed il Piano Regolatore Portuale

L'Autorità portuale pone le linee del proprio operato mediante due strumenti programmatici: il Piano operativo triennale ed il Piano Regolatore portuale. Il primo documento, adottato con delibera n. 6 del 4.3.1995 dal Commissario, è stato aggiornato il 23.1.1997 ed integrato il 20.1.99 ed il 29.2.2000 con delibere del Comitato portuale rispettivamente n.6/99 e 1/2000. I POT relativi ai periodi 2002/2004 e 2003/2005 sono stati approvati rispettivamente il 21-2-2002 e l'11-3-2003.

Gli aspetti più significativi del POT sono: il supporto alla cantieristica; l'agevolazione allo sviluppo della nautica; lo sviluppo del porto commerciale; la promozione del traffico crocieristico; la politica tariffaria ispirata alla competitività; il sostegno e lo sviluppo dei trasporti a mezzo rotaie; iniziative per i dragaggi.

Quanto alle opere di grande infrastrutturazione, il POT mira ad uno sviluppo del porto commerciale ed alla restituzione della zona più antica del Porto, alla cittadinanza.

Nell'ambito di questo secondo obiettivo, nel 1999 è stato approvato il progetto di ampliamento e consolidamento del molo Garibaldi (le relative opere sono in corso e saranno completate nel 2004) finanziato in parte dallo Stato ed in parte dall'Ente stesso. Nell'ottobre del 2002 è stata completata l'opera di banchinamento dell'area Ravano i cui lavori erano stati affidati alle Cooperative Muratori Cementisti di Ravenna, mentre per quanto concerne il dragaggio del fondale antistante il molo è stato predisposto presso il Ministero dell'Ambiente, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Liguria, il progetto di escavo e di realizzazione della vasca di colmata dove dovrà confluire il materiale dragato. Non sono stati ancora completati i lavori di riassetto dell'edificio sede dell'autorità portuale dove verranno allocati gli Uffici del Dipartimento tecnico e quelli del Demanio.

Correlato al Piano operativo triennale è il Piano regolatore. Se, infatti, il POT, per espresse disposizione di legge, concerne le "strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati", il piano regolatore portuale è uno degli strumenti attraverso i quali si realizza la politica portuale stessa.

Detto piano determina l'ambito e l'assetto complessivo del porto e ne individua le caratteristiche e le destinazioni funzionali; competente all'adozione dello strumento è il Comitato portuale d'intesa con il comune o i comuni interessati: è demandata al Segretario Generale dell'autorità portuale la sua elaborazione (art. 10 della suddetta legge 84/94).

L'ultimo PRP, deliberato dal Comitato Portuale in data 11.3.2003, è in fase di approvazione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con procedura di VIA in fase di espletamento (nel 2001 sono state raggiunte intese con il Comune di Porto Venere e di La Spezia). Detto piano si prefigge di concretizzare le intese fra Autorità Portuali ed Enti Locali e di identificare linee di sviluppo che permettano, da una parte, di salvaguardare il rapporto con la città e, dall'altra, di attrezzare nuove aree al servizio delle merci e dei traffici senza trascurare due importanti settori come quello delle crociere e quello della nautica da diporto per i quali esistono, secondo l'Ente, importanti segnali di potenzialità.

In ordine, infine, alla relazione annuale al Ministero dei trasporti, è da precisare che il documento di referto per l'anno 2001 è stato approvato dal Comitato Direttivo con la delibera 24.4.2002 n.8, e quello relativo all'anno 2002, con delibera 23.4.2003 n.16