Determinazione n. 68/2004

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 19 ottobre 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;

visto l'articolo 6, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 con il quale è stata istituita l'Autorità portuale di Trieste;

visto l'articolo 6, comma 4, della predetta legge, come sostituito con l'articolo 8-*bis* , comma 1, lettera *c)* del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1988, n. 30, che assoggetta il rendiconto della gestione finanziaria delle autorità portuali al controllo della Corte dei conti;

vista la determinazione di questa Sezione n. 21 del 20 marzo 1998 secondo la quale il controllo della Corte dei conti sulle autorità portuali, disposto dal citato articolo 8-*bis* del decreto legge n. 457 del 1997, è riconducibile nella previsione normativa dell'articolo 2 della indicata legge n. 259 del 1958;

visti i conti consuntivi dell'Autorità suddetta, relativi agli esercizi finanziari dal 2001 al 2003, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori del conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Ruggero Antonietti 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 2001 al 2003;

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 dal 2001 al 2003 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di Trieste, 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 Ruggero Antonietti — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*AUTORITÀ PORTUALE DI TRIESTE* PER GLI ESERCIZI DAL 2001 AL 2003

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. L'autorità portuale di Trieste ed il quadro normativo di riferimento. – 3. Origini e funzioni. – 4. Organi. – 5. Personale. – 6. Programmazione. – 7. Privatizzazioni. – 8. Consulenze ed incarichi. – 9. Attività e traffico marittimo. – 10. Gestione finanziaria. – 11. Conto economico. – 12. Situazione patrimoniale. – 13. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La Corte dei conti ha riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Trieste, istituita ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, fino all'esercizio finanziario 2000 [1].

Con la presente relazione si riferisce, ai sensi degli artt. 2 e 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, sulla gestione finanziaria degli esercizi 2001, 2002 e 2003, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

[1] Si veda relazione sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Trieste per gli esercizi 1998-2000, in Atti parlamentari, XIII legislatura, Documento XV, n.28.

2. L'Autorità portuale di Trieste ed il quadro normativo di riferimento

La Corte si è soffermata in varie relazioni al Parlamento [2] sulle vicende normative che hanno interessato prima gli enti-porto e poi le subentrate Autorità portuali.

Si è avuto così modo di mettere in luce la vigente disciplina della materia nei principi ispiratori e nel definitivo assetto.

In particolare, le fattispecie di maggior rilievo individuabili nel complesso normativo, riguardano:

- la separazione della titolarità delle funzioni pubblicistiche, attribuite alle Autorità portuali, dall'esercizio delle attività imprenditoriali nell'ambito dei porti, affidato a soggetti privati;
- la conseguente trasformazione delle preesistenti organizzazioni portuali nei nuovi modelli delineati dal legislatore;
- L'istituzione di nuove Autorità portuali, titolari delle sole competenze di carattere pubblicistico;
- la classificazione di tutti i porti sede di Autorità portuali come porti di rilevanza economica internazionale o quanto meno nazionale; [3]
- il divieto per i nuovi organismi di svolgere attività imprenditoriali nell'ambito del porto, salva la possibilità, prevista con disposizione esplicita,[4] di costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai loro compiti istituzionali, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche;
- la non applicazione alle Autorità portuali delle disposizioni di cui al D.L.vo n.29/93 e successive modificazioni, fatta eccezione per la disciplina sulla mobilità del personale contenuta negli articoli 32, 33, 34 e 35, (art. 6, c. 2 l. n. 84/1994), ora riprodotta negli articoli dal 30 al 34 del decreto legislativo n. 165/2001;
- la riconferma del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Autorità, da esercitarsi – in base alla specifica disposizione introdotta con l'art. 8

---

[2] Si veda, in particolare, oltre la citata relazione al Parlamento sull'Autorità portuale di Trieste, la relazione sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Napoli per gli esercizi 1996-1998, in Atti parlamentari, XIII legislatura, Doc.XV, n.218.

[3] Lo stabilisce il comma 1-bis dell'art.4 della legge n.84 del 1994, aggiunto dal D.L. n.457 del 1997 convertito con modificazioni nella legge n.30 del 1998.

[4] Art. 6, comma 6, della legge n. 84 del 1994, nel testo sostituito dall'art. 8 bis del D.L. n. 457 del 1997.

bis del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457 [5], convertito con la legge 27 febbraio 1998, n.30 - ai sensi della legge n. 259 del 1958 [6].

Tale quadro normativo è costituito dalla fondamentale legge 28 gennaio 1994, n. 84, e da una serie di decreti-legge integrativi, iniziati con il D.L. n. 100 del 12 febbraio 1994, con successive reiterazioni, fino alla citata legge 27 febbraio 1998, n. 30.

Sul piano istituzionale è poi intervenuto il D.l.vo 31 marzo 1998, n. 112, [7] con il quale, all'art. 105, con importante e significativa deroga, sono state escluse 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.

Sul piano degli investimenti per la realizzazione delle infrastrutture portuali, va ricordata la legge 30 novembre 1998, n. 413, (art. 9), che ha fornito alle Autorità portuali, mediante successivi rifinanziamenti, le risorse necessarie per avviare e completare un programma di ammodernamento e di riqualificazione degli scali marittimi nazionali.

E' poi da prendere atto della legge 7 dicembre 1999, n. 472, che ha modificato l'art. 18 della legge n. 84 del 1994 stabilendo, in materia di canoni di concessione, che il Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con quello delle finanze, ha soltanto il compito di fissare "i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare" [8].

In materia di canoni per le concessioni demaniali marittime, va segnalato il decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che dispone, fra l'altro, l'aggiornamento annuale dei canoni sulla base degli

---

[5] Il D.L. 30 dicembre 1997, n.457, recante disposizioni per lo sviluppo dei trasporti, è stato convertito con modificazioni con la legge n.30 del 1998.

[6] In precedenza il controllo esercitato dalla Corte era concomitante, ai sensi dell'art.12 della legge n.259 del 1958.

[7] Recante "conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59".

[8] La precedente formulazione della norma prevedeva che con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con quello delle finanze venissero fissati "i limiti dei canoni"che i concessionari sono tenuti a versare in rapporto a nuovi parametri in linea con i concetti comunitari di imprenditorialità, di valorizzazione delle potenzialità economiche dei beni dati in concessione e di libera concorrenza.

494, che dispone, fra l'altro, l'aggiornamento annuale dei canoni sulla base degli indici determinati dall'ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. L'aggiornamento per l'anno 2004 è stato disposto con il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 26 novembre 2003.

In materia di concessione dei servizi, va ricordata la norma di cui all'articolo 13, comma 4, della legge 8 luglio 2003, n. 172, che, integrando l'articolo 18, comma 7, della legge n. 84/94, ha consentito alle Autorità portuali di autorizzare, su richiesta dell'impresa concessionaria, l'affidamento ad altre imprese, titolari di autorizzazioni previste dall'articolo 16 della stessa legge, dell'esercizio di alcune attività rientranti nel ciclo operativo della stessa impresa concessionaria.

In materia di personale, va segnalato il decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione in data 7 ottobre 1996, con il quale sono stati delineati i criteri generali concernenti i rapporti di lavoro del personale della segreteria Tecnico-Operativa dell'Autorità portuale.

Con il decreto 6 febbraio 2001, n. 132 (G.U. n. 91 del 19 aprile 2001) il Ministero dei trasporti e della navigazione ha determinato i criteri per la regolamentazione, da parte delle Autorità portuali e marittime, dei servizi portuali ai sensi dell'art. 16 della legge n. 84 del 1994, così come modificato dall'art. 2 della legge 30 giugno 2000, n. 186.

In materia di lavoro portuale, occorre ricordare la decisione della Commissione della Comunità europea del 21 ottobre 1997 che ha dichiarato incompatibile con gli artt. 86 e 90 del trattato l'art. 17 della legge n. 84 del 1994. In ossequio a tale pronuncia è stata emanata la legge 30 giugno 2000, n. 186, che ha modificato gli artt. 14 e 16 della legge di riordino e sostituito integralmente l'art. 17 che, nel disciplinare la fornitura di lavoro temporaneo, stabilisce che le imprese autorizzate a svolgere le operazioni portuali e le imprese concessionarie di aree e banchine debbano essere preventivamente insediate ed individuate mediante procedure non discriminatorie ed accessibili sia alle imprese nazionali che a quelle comunitarie.

Per snellire il procedimento di nomina del Presidente delle Autorità portuali, l'articolo 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n.136, convertito nella legge 27 luglio 2004, n. 186, ha integrato il testo dell'art. 8 della legge n.84 del 1994, inserendo il comma 1-bis.

Per garantire la sicurezza in mare, l'International Marittime Organization (IMO) ha approvato alla fine del 2002 il Codice Internazionale per la Security delle Navi e delle Istallazioni Portuali (ISPS Code), che è entrato in vigore il 1° luglio

2004. Il Codice, configurando una struttura internazionale, composta dai Governi aderenti, dagli enti ed agenzie locali interessati, nonché dagli operatori portuali, ha lo scopo di imporre l'adozione di comuni ed efficienti misure di sicurezza per prevenire attentati negli scali portuali ed incidenti a bordo delle navi.

Sembra opportuno, infine, fare un cenno prospettico a proposito dell'assetto normativo delle autorità portuali, sul quale verrà a spiegare incidenza la recente modifica del Titolo V della Costituzione (L.C. 18 ottobre 2001, n.3). In base al testo vigente – e salva ulteriore revisione preannunciata – lo Stato, da una parte, conserva la legislazione esclusiva in materia di ordinamento degli enti pubblici nazionali, tra i quali dovrebbero essere annoverate le Autorità portuali, e, dall'altra, viene disposto che la materia relativa ai porti ed alle grandi reti di trasporto e di navigazione rientra tra quelle soggette a legislazione concorrente, per le quali spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale.

Ne consegue che, nella singolare situazione di promiscua competenza legislativa, relativamente alla materia in esame, potrebbe delinearsi qualche incertezza, in assenza di una positiva enucleazione dei menzionati principi fondamentali volta a stabilire i punti rilevanti del raccordo con la potestà legislativa (sott'ordinata) spettante alle regioni. Per contro, la materia della disciplina dell'ordinamento delle Autorità portuali – in quanto enti pubblici nazionali - e delle attribuzioni proprie delle stesse, quali enti regolatori delle dinamiche economiche che si dispiegano negli ambiti portuali ed amministratori del demanio marittimo, resta oggetto della legislazione esclusiva dello Stato (ex art. 117, comma 2, lett.g).

3. Origine e funzioni

3.1. Origine

L'Autorità portuale di Trieste deriva dalla soppressione del preesistente Ente autonomo del Porto di Trieste di cui alla legge 9 luglio 1967, n. 589, e successive modificazioni ed integrazioni.

L'Autorità portuale di Trieste è stata istituita con effetto dal 1° gennaio 1995 dal decreto-legge 22 dicembre 1994, n. 696, varie volte reiterato, da ultimo con il decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 647.

3.2 *Funzioni*

Alle Autorità portuali sono stati affidati dalla legge i seguenti compiti:

1. di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali, con poteri di regolamentazione e di ordinanza anche con riferimento alla sicurezza degli ambiti portuali;
2. manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale, compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei lavori pubblici;
3. affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura di servizi di interesse generale non coincidenti né strettamente connessi con le operazioni portuali;
4. vigilanza e controllo, con i connessi poteri di polizia amministrativa, in ordine all'osservanza delle disposizioni in materia di sicurezza ed igiene sul lavoro, ferme restando le attribuzioni delle unità sanitarie locali e degli uffici di sanità marittima;
5. amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo con i poteri previsti negli articoli da 36 a 55 e 68 del cod.nav. e nelle relative norme di attuazione.

Si tratta nel complesso di funzioni in parte eterogenee (poteri autoritativi diretti a disciplinare la utilizzazione del porto, attività di diritto privato, manutentorie dei beni e delle attrezzature, attività amministrative connesse all'esercizio delle attività commerciali dei privati, ecc.) poste tutte a garanzia di interessi generali o collettivi che sono alla base delle scelte della configurazione pubblica voluta dal legislatore.

Nella sfera dell'autonomia delle Autorità portuali è compresa la facoltà, riconosciuta dall'art.6, comma 6, della legge n.84/1994, [9] di costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie e strumentali rispetto ai compiti istituzionali ad essa affidati, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche.

La gestione patrimoniale, amministrativa e finanziaria delle Autorità portuali è stata disciplinata, sino all'emanazione del regolamento di contabilità, previsto dal comma 3 del medesimo art.6, dalla normativa regolamentare di cui al D.P.R. 17 aprile 1972, n.989, nonché dalle istruzioni generali impartite dai Ministeri della Marina mercantile e del tesoro con il decreto 16 giugno 1980.

Il regolamento di amministrazione e contabilità dell'Autorità portuale di Trieste è stato approvato dai Ministeri vigilanti nel 1998.

La stessa Autorità, con la deliberazione n.509/2000 del 21 dicembre 2000, modificata con deliberazione n.2/2001 del 22 gennaio 2001, ha istituito il "Servizio Controllo di gestione", anche se durante il triennio in riferimento, come emerge dalla nota n.0008414, in data 29 giugno del 2004, del Commissario, il servizio ha svolto prevalentemente attività preparatoria ed organizzativa.

La Corte ribadisce nuovamente l'esigenza di dare completa attuazione alle disposizioni che impongono a tutti gli enti pubblici, comprese le Autorità portuali, di costituire e far funzionare il Servizio di controllo interno.

---

[9] Nel testo novellato dall'art.8 bis del D.L. 30 dicembre 1997, n.457, convertito nella legge 27 febbraio 1998, n.30; l'originario testo di detto comma contemplava solamente il divieto per l'Autorità portuale, mantenuto anche nella nuova formulazione, di esercitare la gestione delle operazioni portuali ed ogni altra attività strettamente connessa.

4. Gli Organi

Sono organi delle Autorità portuali, ai sensi dell'art. 7 della legge 84, il Presidente, il Comitato portuale, il Segretariato generale ed il Collegio dei revisori. Sulla natura delle funzioni degli organi delle Autorità portuali, come risultano disciplinate dalla legge del 1994, è stato trattato diffusamente nel precedente referto.

4.1 *Il Presidente*

L'incarico di Presidente dell'Autorità portuale di Trieste, per quanto attiene al periodo in riferimento, è stato conferito con il decreto ministeriale in data 7 ottobre 1999, per il quadriennio 1999-2003, e con il recente decreto in data 15 luglio 2004. per quadriennio 2004-2008.

Con il D.M. in data 10 ottobre 2003, in attesa del rinnovo della carica di Presidente, sono stati nominati il Commissario ed il Vice Commissario.

La complessità della procedura per la scelta del Presidente, come risultava delineata dalla normativa restata in vigore fino alla modifica introdotta in materia dall'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, ha rappresentato la principale causa del ritardo che normalmente si è verificato nel rinnovo della carica di Presidente delle Autorità portuali, imponendo, di conseguenza, il ricorso all'organo straordinario di governo.

Per la scelta dell'attuale Presidente dell'Autorità portuale di Trieste è stato seguito il procedimento indicato nell'art. 6 del citato decreto-legge prima che venisse completamente modificato dalla legge di conversione che, all'art. 1, comma 2, ha fatto salvi gli effetti degli atti compiuti.

4.2 *Il Comitato portuale*

Il Comitato portuale, costituito per la prima volta con il decreto presidenziale n.696 del 7 agosto 1995, è stato rinnovato, per il quadriennio 1999-2003, con decreto presidenziale in data 2 novembre 1999.

In seguito alla scadenza dei componenti rappresentativi delle categorie degli imprenditori e dei lavoratori portuali, il Comitato è stato ricostituito con il decreto commissariale n. 1149 del 1° dicembre 2003.