Determinazione n. 92/2005

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 23 dicembre 2005;

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 Messina;

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 28 febbraio 1998, 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'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2002, 2003 e 2004, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Autorità portuale di Messina 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 dottor Corrado Cerbera 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 2002, 2003 e 2004;

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 2002, 2003 e 2004 corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Autorità portuale di Messina – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Corrado Cerbera

IL PRESIDENTE
f.to Luigi Schiavello

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*AUTORITÀ PORTUALE DI MESSINA* PER GLI ESERCIZI 2002, 2003 E 2004

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Quadro normativo. – 3. Autorità portuale di Messina: cenni storici. – 4. Gli organi. – 5. La struttura organizzativa dell'Ente e il personale. – 6. Attività istituzionale. – 7. Cenni sul movimento passeggeri e merci. – 8. I risultati della gestione finanziaria. – 8.1 *Rendiconto finanziario.* – 8.2 *Conto economico.* – 8.3 *Situazione patrimoniale.* – 8.4 *Situazione dei residui.* – 8.5 *Situazione amministrativa.* – 9. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito - ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, e 6[1] della legge 28 gennaio 1994, n. 84 - sulla gestione finanziaria dell'Autorità Portuale di Messina per gli esercizi 2002, 2003, 2004, nonché sui più significativi fatti di gestione intervenuti sino alla data odierna.

L'ultimo referto riguarda l'esercizio 2001[2].

[1] Nel testo sostituito dall'art. 8 *bis*, lettera c), della legge 27 febbraio 1998, n. 30.

[2] V. Atti parlamentari, XIV legislatura, Camera dei deputati, Doc. XV, n. 95.

2. Quadro normativo di riferimento

2.1.- La Corte, in varie relazioni al Parlamento concernenti le Autorità portuali[3] , si è soffermata sulle vicende normative che hanno interessato prima gli Enti-porto e poi le subentrate AA.PP.. E', quindi, sufficiente, in questa sede, evidenziare in estrema sintesi gli aspetti salienti dell'ordinamento vigente, richiamando, per ragioni di completezza e per la migliore comprensione dei fatti e dei dati gestori, le funzioni e compiti delle Autorità portuali, nonché le norme basilari e di maggiore rilievo che regolano la materia.

2.1.1. Le Autorità portuali, in base alla legge 24 gennaio 1994, n. 84 (riguardante il riordino della legislazione in materia portuale) e successive modificazioni e integrazioni, hanno le seguenti funzioni e compiti:

1. 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.

Nel complesso si tratta di funzioni e compiti in parte eterogenei (poteri autoritativi diretti a disciplinare la utilizzazione del porto, attività di diritto

[3] Si vedano, fra le altre – oltre le precedenti relazioni sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Messina e dell'Autorità portuale di Trieste (es. 2001, 2002, 2003) - la relazione dell'Autorità portuale di Napoli per gli esercizi 1996-1998, in Atti parlamentari, XIII legislatura, Doc.XV, n.218.

privato, di manutenzione 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 (v. sopra) la facoltà, riconosciuta dall'art.6, comma 6, della legge n. 84/1994, 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 di trasporto.

2.1.2.- Gli aspetti salienti del vigente ordinamento[4] sono:

A) personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia di bilancio e finanziaria delle Autorità portuali; esse sono, peraltro, sottoposte alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, alla cui approvazione[5], di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sono soggetti i provvedimenti del Presidente e del Comitato portuale relativi all'approvazione del bilancio di previsione, alle eventuali note di variazione, al conto consuntivo, alla determinazione dell'organico della Segreteria tecnico-operativa;

B) separazione della titolarità delle funzioni pubblicistiche, attribuite alle Autorità portuali, dall'esercizio delle attività imprenditoriali nell'ambito dei porti, affidato a soggetti privati (v., peraltro, appresso, lettera F);

C) conseguente trasformazione delle preesistenti organizzazioni portuali nei nuovi modelli delineati dal legislatore;

D) istituzione di nuove Autorità portuali, titolari di competenze di carattere pubblicistico;

E) classificazione di tutti i porti sede di Autorità portuali come porti di rilevanza economica internazionale o quanto meno nazionale[6] ;

F) divieto per i nuovi organismi di svolgere attività imprenditoriali nell'ambito del porto, salva la possibilità, prevista con disposizione esplicita[7], di

---

[4] V. citata legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni.

[5] Qualora detta approvazione non intervenga entro quarantacinque giorni dalla data di ricevimento delle delibere, le medesime divengono esecutive.

[6] 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.

[7] V. art. 6, comma 6, della legge n. 84 del 1994, nel testo sostituito dall'art. 8 bis del D.L. n. 457 del 1997, convertito nella legge 27 febbraio 1998, n.30; l'originario testo di detto comma contemplava

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";

G) non applicazione alle Autorità portuali delle disposizioni di cui al D.L.vo n.29/93 (concernente razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego) 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.

Da quanto sopra discende per le Autorità portuali la compresenza di una duplice natura.

La prima, prevalente, deriva dai poteri pubblicistici di regolamentazione e di controllo delle attività di impresa nell'ambito portuale, volta ad assicurare, con assoluta neutralità, la parità tra le imprese impegnate nelle operazioni portuali. Infatti, le Autorità portuali vigilano sull'applicazione della legislazione comunitaria e nazionale in materia di concorrenza, intervenendo, nei confronti dei concessionari o dei soggetti autorizzati, per imporne il rispetto pena la decadenza o la revoca.

La seconda consente loro - come detto - di esercitare direttamente o indirettamente attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali. Si verifica, pertanto, la singolare contitolarità di dette ultime attività, aventi carattere economico-commerciale, con le funzioni autoritative e di garanzia, che non incide, peraltro, sulla natura pubblica di tali enti[8]. La relativa problematica non è sfuggita alla Commissione europea, la quale ha rilevato 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

---

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.

[8] Al riguardo, il Consiglio di Stato (Sez. III, n. 1641/02 del 9 luglio 2002), tra l'altro, ha affermato che "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 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"; ed, inoltre, che "la prevalenza 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".

portuale opera sul piano commerciale, la Commissione, senza voler restringere le funzioni di gestione di cui le Autorità sono titolari, evidenzia la necessità che la stessa non occupi una posizione privilegiata nei confronti degli altri fornitori di servizi[9].

2.1.3.- Tra le principali norme che regolano la materia "de qua", rileva, in primo luogo, la citata legge 28 gennaio 1994, n. 84, seguita da una serie di decreti-legge integrativi, iniziati con il D.L. n. 100 del 12 febbraio 1994, con successive reiterazioni, fino alla legge 27 febbraio 1998, n. 30, e da ultimo il decreto-legge 28 maggio 2004, n.136, convertito nella legge 27 luglio 2004, n. 186 (v. appresso).

In materia di personale, il decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione in data 7 ottobre 1996 ha delineato i criteri generali concernenti i rapporti di lavoro del personale delle Segreterie tecnico-operative delle Autorità portuali.

Sul piano istituzionale è intervenuto il D.l.vo 31 marzo 1998, n. 112[10], in base al quale (v. 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 citata legge n. 84/1994 e successive modificazioni ed integrazioni; in particolare, il predetto articolo dispone 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 predetti enti non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

In materia di investimenti per la realizzazione delle infrastrutture portuali, è fondamentale la legge 30 novembre 1998, n. 413, (art. 9), che ha fornito alle Autorità portuali, mediante successivi rifinanziamenti[11], le risorse necessarie per avviare e completare un programma di ammodernamento e di riqualificazione degli scali marittimi nazionali.

---

[9] La proposta di direttiva, presentata il 14 febbraio 2001, è accompagnata da una comunicazione sul rafforzamento della qualità dei servizi portuali nell'UE, nonché da una rassegna delle regole CE sulla trasparenza dei flussi finanziari pubblici e degli aiuti di Stato di cui beneficiano i porti.

[10] 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".

[11] V. appresso cap. 8.

La legge 7 dicembre 1999, n. 472, 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 (ora delle infrastrutture e dei trasporti), di concerto con quello dell'economia e delle finanze, ha soltanto il compito di fissare "i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare"[12].

In materia di lavoro portuale, merita menzione 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 più volte menzionata 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 ora 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.

Con riguardo alla normativa entrata in vigore nel periodo 2001-2005, si segnalano:

- il D.M. in data 6 febbraio 2001, n. 132[13], con il quale il Ministero dei trasporti e della navigazione (ora delle infrastrutture e dei trasporti) 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;
- l'art. 36, comma 1, della legge n. 166 del 2002, che ha prorogato al 30 giugno 2002 il termine di adozione[14] del regolamento di riforma del sistema delle tasse e dei diritti marittimi di cui alla legge 9 febbraio 1963, n. 82; tale regolamento non risulta ancora emanato;
- il D.M. in data 26 novembre 2003, con il quale il predetto Ministero ha disposto l'aggiornamento per l'anno 2004 dei canoni per le concessioni demaniali

---

[12] 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.

[13] G.U. n. 91 del 19 aprile 2001.

[14] 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.

marittime, in base al D.L. 5 ottobre 1993, n.400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, relativo, fra l'altro, all'aggiornamento annuale dei canoni sulla base degli indici determinati dall'ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati;

- per quanto riguarda la concessione dei servizi, 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 - consente 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 dell'impresa concessionaria;

- l'articolo 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n.136, convertito nella legge 27 luglio 2004, n. 186, che, per snellire il procedimento di nomina dei Presidenti delle Autorità portuali, ha integrato il testo dell'art. 8 della legge n.84 del 1994, inserendo il comma 1-bis[15]. Peraltro, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 378 del 7 ottobre 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 6, ritenendo che "il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi", determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e la Regione, "è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione" medesima.

- L'art. 51, comma 57, della legge 30 dicembre 2004, n.311, (legge finanziaria 2005), secondo cui gli enti indicati nell'elenco 1 allegato alla legge medesima[16], nel quale sono comprese le Autorità portuali, possono incrementare per l'anno 2005 le proprie spese, al netto delle spese di personale, in misura non superiore all'ammontare delle spese dell'anno 2003 incrementato del 4,5 per cento, con esclusione delle spese di investimento, come stabilito dall'art. 14, comma 2, della legge 17 agosto 2005, n. 168.

---

[15] La norma è del seguente tenore:"Esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la regione interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tal fine dal Presidente della Giunta regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli enti locali e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura interessati. Ove il Presidente della Giunta regionale non provveda alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizzatagli dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, questi chiede al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata".

[16] Ad eccezione degli enti di previdenza di cui ai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509, e successive modificazioni, e 10 febbraio 1996, n. 103, e successive modificazioni, nonché delle altre associazioni e fondazioni di diritto privato e degli enti del sistema camerale.

Per garantire la sicurezza in mare, *l'International Marittime Organization* (IMO)[17] 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[18].

Infine, sembra opportuno fare cenno dell'assetto normativo delle autorità portuali, sul quale verrà a spiegare incidenza la modifica del Titolo V della Costituzione (L.C. 18 ottobre 2001, n. 3). In base al testo vigente, da una parte, lo Stato conserva la legislazione esclusiva in materia di ordinamento degli enti pubblici nazionali, tra i quali dovrebbero essere annoverate le Autorità portuali, dall'altra, 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 tra le varie potestà legislative. Sulla gestione della fase transitoria (cioè il periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma costituzionale) è, comunque, intervenuta la legge 5 giugno 2003, n. 131, che all'art. 1, comma 4, ha disposto che in sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della medesima legge n. 131, su proposta del Presidente del Consiglio di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità.

---

[17] L'IMO, con sede a Londra, è organismo internazionale che promuove la cooperazione fra i governi e l'industria cantieristica per migliorare la sicurezza marittima e per impedire l'inquinamento marino.

[18] V., al riguardo, appresso, paragrafo 6.7..