DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 13/2006.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 marzo 2006;

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 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nel testo introdotto dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30;

visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;

visti i conti consuntivi dell'Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci, relativi agli esercizi finanziari 2001, 2002, 2003 e 2004, nonché le annesse relazioni del Commissario dell'Ente e del Collegio dei revisori dei conti trasmessi alla Corte;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Antonio Carlo Pensa 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 di detto Ente per gli esercizi finanziari 2001, 2002, 2003 e 2004;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della menzionata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle indicate Presidenze, oltre che dei conti consuntivi suddetti – corredati delle relazioni del Commissario dell'Ente e del Collegio dei revisori – della relazione come innanzi

deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 6, comma 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nel testo introdotto dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, e dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi dell'Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci per gli esercizi finanziari 2001, 2002, 2003 e 2004 – corredati delle relazioni del Commissario dell'Ente e del Collegio dei revisori dei conti – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di detta Autorità portuale.

ESTENSORE
Antonio Carlo Pensa

PRESIDENTE
Giuseppe David

Depositata in Segreteria il 10 aprile 2006.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI OLBIA E GOLFO ARANCI PER GLI ESERCIZI DAL 2001 AL 2004

S O M M A R I O

1. Premessa ..... *Pag.* 13

2. Quadro normativo di riferimento ..... » 13

3. Origine e Funzioni istituzionali ..... » 18

3.1 Origine ..... » 18

3.2 Funzioni istituzionali ..... » 18

4. Organi dell'Autorità portuale ..... » 20

4.1 Compensi degli Organi dell'Ente ..... » 21

5. Risorse umane e costo del lavoro ..... » 23

5.1 Consistenza dell'organico ..... » 23

5.2 Disciplina del rapporto di lavoro ..... » 23

5.3 Costo del personale ..... » 24

5.4 Consulenze e incarichi ..... » 26

6. Programmazione ..... » 27

6.1 Premessa ..... » 27

6.2 Traffici marittimi e linee di sviluppo programmatiche ..... » 28

6.2.1 Porto di Olbia ..... » 29

6.2.2 Porto di Golfo Aranci ..... » 31

6.3 Piano regolatore portuale ..... » 33

6.4 Piano operativo per il triennio 2001-2003 ... » 34

6.4.1 Porto di Olbia ..... » 34

6.4.2 Porto di Golfo Aranci ..... » 37

6.5 Piano operativo per il triennio 2002-2004 ... » 38

6.6 Programma triennale dei lavori pubblici ..... » 39

7. Attività istituzionale ..... *Pag.* 41

7.1 Aspetti organizzativi ..... » 41

7.2 Attività promozionale ..... » 41

7.3 Servizi di interesse generale ..... » 42

7.4 Manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere portuali ..... » 42

7.5 Opere infrastrutturali ..... » 47

7.6 Fondo straordinario per la promozione di trasporti marittimi sicuri ..... » 48

7.7 Gestione del demanio ..... » 48

8. Gestione finanziaria ..... » 50

8.1 Ordinamento contabile ..... » 50

8.2 Tempi di deliberazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti finanziari ..... » 51

8.3 Risultanze complessive della gestione ..... » 53

8.4 Rendiconti finanziari ..... » 54

8.5 Raffronto tra previsioni di bilancio e risultati contabili a chiusura di esercizio ..... » 60

8.6 Analisi delle entrate e delle spese ..... » 61

8.7 Incidenza delle entrate e delle spese ..... » 65

9. Situazione dei residui ..... » 67

10. Situazione amministrativa ..... » 70

11. Conto economico ..... » 72

12. Stato patrimoniale ..... » 74

13. Contenzioso ..... » 77

14. Considerazioni conclusive ..... » 78

1. Premessa

L'Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci è stata istituita con il d.P.R. 29 dicembre 2000[1] ed il rendiconto della gestione finanziaria è sottoposto al controllo della Corte dei conti a norma dell'articolo 6, comma 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nel testo introdotto dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30[2].

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli anni dal 2001 al 2004, nonché sulle vicende più significative fino a data corrente.

I dati contabili esposti nelle tabelle e nei prospetti sono arrotondati all'unità e quelli relativi al 2001 sono riportati sia in lire, sia in euro, al fine di consentire un raffronto più agevole con quelli degli esercizi successivi espressi in euro.

2. Quadro normativo di riferimento

L'Autorità portuale di Olbia e Golfo Aranci si inserisce nel quadro di riordino della materia portuale introdotto con la legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successivamente modificato ed integrato, i cui aspetti di maggior rilievo riguardano:

- la natura, delle Autorità portuali, di enti con personalità giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia amministrativa, finanziaria e di bilancio, la cui gestione patrimoniale e finanziaria è disciplinata da un regolamento di contabilità[3];
- la sottoposizione, come già detto, del rendiconto della gestione finanziaria delle Autorità portuali al controllo della Corte dei conti[4];
- 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 classificazione dei porti sede di Autorità portuali come porti di rilevanza economica internazionale o quanto meno nazionale[5];
- il divieto per i nuovi organismi di svolgere attività imprenditoriali nell'ambito del porto, salva la possibilità, prevista con disposizione esplicita, di costituire o

---

[1] Pubblicato nella G.U. n. 32 dell'8 febbraio 2001.

[2] Legge di conversione, con modifiche, del d.l. 30 dicembre 1997, n. 457.

[3] Art. 6, c.2, della legge n.84 del 1994.

[4] Secondo la determinazione della Corte - Sezione del controllo sugli enti - n. 22 del 17-28 maggio 2002, il controllo, essendo successivo, va esercitato nei modi previsti dagli articoli 2, 7 e 8 della legge 21 marzo 1958, n.259, e 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n.20, mentre in precedenza il controllo sugli enti portuali era concomitante ed era esercitato ai sensi dell'art. 12 di detta legge n. 259 del 1958.

[5] Lo stabilisce il comma 1-bis dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994, introdotto dalla legge n. 30 del 1998 (vedi nota 2), secondo il quale i porti sede di autorità portuale appartengono comunque ad una delle due classi della categoria II.

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 di trasporto[6];

- l'inapplicabilità alle Autorità portuali delle disposizioni di cui al decreto legislativo n.29/1993 e successive modificazioni, fatta eccezione per la disciplina sulla mobilità del personale contenuta negli articoli 32, 33, 34 e 35, ora riprodotta negli articoli dal 30 al 34 del decreto legislativo n. 165/2001[7].

Nel quadro normativo, costituito dalla legge fondamentale 28 gennaio 1994, n.84, e successive modifiche ed integrazioni, si inserisce una serie di ulteriori provvedimenti legislativi, tra i quali vanno ricordati:

- Il decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400, convertito nella legge 4 dicembre 1993, n.494, che dispone, fra l'altro, l'aggiornamento annuale dei canoni per le concessioni demaniali marittime, sulla base degli indici determinati dall'ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.
- Il decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n.647, che ha operato (artt. 1, 2 e 16) una rivisitazione della legge fondamentale del 1994.
- Il decreto-legge 30 dicembre 1997, n.457, nel testo introdotto dalla legge di conversione 27 febbraio 1998, n.30, che modifica alcuni punti della legge di riordino del 1994.
- Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112[8], con il quale (art. 105) sono state escluse dal conferimento alle Regioni ed agli enti locali le funzioni attribuite alle Autorità portuali dalla legge n. 84 del 1994, e successive modificazioni ed integrazioni, precisando, altresì, che il conferimento, 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, non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995.
- La legge 30 novembre 1998, n. 413, che prevede (art. 9) il finanziamento di un programma di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione degli scali marittimi nazionali, con possibilità per le Autorità portuali, ai fini degli interventi alle infrastrutture, di contrarre mutui quindicennali o ad effettuare altre

---

[6] 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 con modificazioni nella legge n. 30 del 1998.

[7] Artt. 6, c. 2, e 23, c.2 della legge n. 84 del 1994, come modificati dal d.l. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n. 647.

[8] Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

operazioni finanziarie con onere a carico del bilancio dello Stato per 100 miliardi di lire annue a decorrere dall'anno 2000[9].

- La legge 7 dicembre 1999, n. 472, che ha modificato gli articoli 18 e 25 della legge n. 84 del 1994, stabilendo, in materia di concessioni, che il Ministro dei trasporti e della navigazione[10], di concerto con quello delle finanze[11], fissano con proprio decreto le forme di pubblicità da rispettare nell'affidamento delle concessioni di aree e banchine ed indicano la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità portuali concedenti, le modalità di rinnovo ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario, nonché i limiti dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare[12], e, nel settore assistenziale, la possibilità di imporre a carico degli spedizionieri e ricevitori di merci, nonché delle imprese autorizzate all'esercizio di operazioni portuali, un contributo, con parziale attribuzione dell'onere ai lavoratori da esse dipendenti, destinato all'assistenza ed alla tutela della integrità fisica dei lavoratori delle imprese operanti in porto e delle loro famiglie.
- La legge 30 giugno 2000, n. 186[13], che ha modificato gli artt. 9 (comitato portuale), 14 (competenze dell' autorità marittima) e 16 (operazioni portuali) della legge di riordino ed ha sostituito integralmente l'art. 17 della stessa, stabilendo, nella disciplina della fornitura di lavoro portuale temporaneo, 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.
- L'articolo 13, comma 4, della legge 8 luglio 2003, n. 172, che, integrando l'articolo 18, comma 7, della legge n. 84 del 1994, ha consentito alle Autorità portuali di autorizzare, su richiesta dell'impresa concessionaria di servizi, l'affidamento ad altre imprese portuali, titolari di autorizzazioni previste dall'articolo 16 della stessa legge, dell'esercizio di alcune attività rientranti nel ciclo operativo della stessa impresa concessionaria.

Va ricordato, poi, che l'articolo 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n.136, convertito nella legge 27 luglio 2004, n. 186, aveva integrato il testo dell'art. 8 della legge n.84 del 1994, inserendo il comma 1-bis al fine di snellire il procedimento di nomina dei

---

[9] Il proseguimento del programma è stato finanziato dalla legge 1 agosto 2002, n.166 (art. 36), per l'importo di 34 milioni di euro per il 2003 e 64 milioni di euro per il 2004.

[10] Attualmente il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

[11] Attualmente il Ministro dell'economia e delle finanze.

[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 erano 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] Emanata in seguito alla 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.

Presidenti delle Autorità portuali, ma la Corte costituzionale, con la sentenza n. 378 del 28 - 7 ottobre 2005, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, ritenendo che il primo comma del citato articolo 8 esige che la nomina dei Presidenti delle Autorità portuali sia frutto, in ogni caso, di una paritaria codeterminazione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e della Regione interessata e, quindi, è indispensabile l'intesa con la Regione stessa sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione. La mancata designazione, secondo il giudice delle leggi, costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento di nomina[14].

Merita, inoltre, segnalazione l'art. 14, comma secondo, del decreto legge 30 giugno 2005, n.115, convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005, n. 168, con il quale si è stabilito che le spese di investimento per l'attuazione del programma di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione degli scali marittimi nazionali, rifinanziato dalla legge 1 agosto 2002, n.166 (art. 36, comma 2), non concorrono, per l'anno 2005, alla determinazione del limite massimo di incremento del 4,5% rispetto alle spese dell'anno 2003, di cui al comma 57 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n.311, (legge finanziaria 2005).

Vanno, altresì, segnalati: il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in data 7 ottobre 1996[15], con il quale sono stati delineati i criteri generali concernenti i rapporti di lavoro del personale della segreteria tecnico-operativa delle Autorità portuali, ed il decreto in data 6 febbraio 2001, n. 132, concernente 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.

È da ricordare, ancora, che, 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; detto 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 misure di sicurezza comuni ed efficienti per prevenire attentati negli scali portuali ed incidenti a bordo delle navi.

In ordine all'assetto normativo che interessa le Autorità portuali, infine, si rende opportuno un accenno alle modifiche al Titolo V della Costituzione di recente approvate

---

[14] Dopo tale sentenza, con l'articolo 24 del d.l. 10 gennaio 2006, n. 4 - Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione - si era provveduto ad inserire nell'articolo 8 della legge n. 84 del 1994, un nuovo comma *1-bis*, secondo il quale il Governo avrebbe dovuto promuovere la stipula di una intesa con le regioni, le province autonome e le autonomie locali, finalizzata a definire le procedure di individuazione dei candidati da inserire nella terna di esperti tra i quali il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe nominato il Presidente dell'Autorità portuale ed a delineare l'iter procedimentale di raggiungimento dell'intesa tra il Ministro stesso e la Regione interessata, nel rispetto dei principi di leale collaborazione, ma detto comma è stato soppresso in sede di conversione in legge.

[15] Pubblicato nella G.U. n. 295 del 17 dicembre 1996.