

Determinazione n. 26/96

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 21 maggio 1996;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica del 20 giugno 1961 con il quale il **Consorzio autonomo del porto di Genova** è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

vista la legge 28 gennaio 1994, n. 84;

visti i conti consuntivi del Consorzio suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1992 al 1994, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Gennaro Saccone 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 1992 al 1994;

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 di amministrazione 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 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1992 al 1994 - corredati delle relazioni degli organi di amministrazione 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 Saccone

IL PRESIDENTE
f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSORZIO AUTONOMO DEL PORTO DI GENOVA (CAP) PER GLI ESERCIZI DAL 1992 AL 1994

SOMMARIO

PARTE PRIMA

L'ordinamento del Consorzio

1. Costituzione e compiti. - 2. La legge 28 gennaio 1994, n. 84. - 3. Legislazione d'urgenza dopo la legge n. 84. - 4. Privatizzazione delle attività portuali.

PARTE SECONDA

L'organizzazione del Consorzio

1. Organi istituzionali. - 1.1 Organi di amministrazione. - 1.2 Organi consultivi. - 1.3 Organi di controllo interno. - 1.4 Emolumenti. - 2. Personale dipendente. - 2.1 Struttura amministrativa. - 2.2 Ripartizione del personale. - 2.3 Personale di altre Amministrazioni in servizio presso il Consorzio in posizione di distacco. - 2.4 Personale del Consorzio in servizio presso le società operative in posizione di distacco. - 2.5 Disciplina del trattamento economico. - 2.6 Adempimento in materia di personale previsti dalla legge n. 84. - 2.7 Spese del personale. - 3. Consulenze. - 3.1 Ricorso a liberi professionisti. - 3.2 Contenzioso.

PARTE TERZA

Il lavoro portuale e il traffico merci

1. Compagnie portuali operanti nell'ambito del porto di Genova. - 2. Disciplina dettata dalla legge n. 84. - 2.1 Compagnia unica lavoratori merci varie. - 2.2 Compagnia P. Chiesa. - 2.3 Compagnia Carenanti. - 2.4 Traffico merci e movimento passeggeri.

PARTE QUARTA

La gestione finanziaria, economica e patrimoniale

1. Valutazione complessiva dei risultati. - 2. La gestione finanziaria. - 2.1 Cenni sui bilanci di previsione. - 2.2 La realizzazione della previsione. - 2.3 Approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi. - 3. Analisi di taluni risultati della gestione finanziaria. - 3.1 Accensione di prestiti e anticipazioni. - 3.2 Oneri finanziaria. - 3.3 Spese per il personale. - 3.4 Spese in conto capitale. - 3.5 Risorse finanziarie. - 4. Situazione amministrativa. - 4.1 Il risultato di amministrazione. - 4.2 La gestione dei residui. - 4.3 La situazione di cassa. - 5. Il conto economico. - 5.1 Considerazioni generali. - 5.2 Analisi di talune poste. - 6. La situazione patrimoniale. - 6.1 Considerazioni generali. - 6.2 Analisi degli aspetti salienti del conto del patrimonio. - 7. La gestione relativa alla costruzione dell'Aeroporto di Genova-Sestri.

PARTE QUINTA

Il bilancio consolidato

1. Finalità del bilancio consolidato. - 2. Contenuto del bilancio consolidato. - 2.1 Conto profitti e perdite. - 2.2 Stato patrimoniale. - 3. Società partecipate del Consorzio.

PARTE SESTA

Considerazioni conclusive.

Premessa

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento il risultato del controllo eseguito a norma dell'art. 100 della Costituzione, nonché degli artt. 7 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 sulla gestione finanziaria del Consorzio autonomo del porto di Genova per gli esercizi 1992, 1993 e 1994 ed altresì sui fatti più rilevanti intervenuti successivamente fino alla data odierna.

In ordine agli esercizi 1990 e 1991 la Corte ha riferito con relazione trasmessa al Parlamento in una con la determinazione n. 28 dell'8 giugno 1993, evidenziando il persistere di un forte indebitamento del Consorzio, l'esubero del personale mal distribuito e di difficile mobilità, diseconomie diffuse e servizi insoddisfacenti e segnalando l'esigenza di un'azione di controllo più puntuale da parte del Ministero vigilante.

PARTE PRIMA

L'ORDINAMENTO DEL CONSORZIO

1. Costituzione e compiti

Il Consorzio fu costituito con la legge 12 febbraio 1903, n. 50, cui poi seguirono numerosi provvedimenti legislativi di modifica e di integrazione ¹, le cui disposizioni sono state poi raccolte e coordinate nel T.U. approvato con R.D. 16 gennaio 1936, n. 801 ².

Ad esso si è affiancato il Regolamento approvato con R.D. 11 aprile 1926, n. 736/1037, concernente l'esecuzione della legge 12 febbraio 1903, n. 50 e successive modificazioni relative all'istituzione del Consorzio autonomo del porto di Genova.

Il Consorzio aveva il compito di provvedere "con gli speciali fondi attribuibili, alla esecuzione delle opere, alla gestione e al coordinamento dei servizi nel porto di Genova" (art. 1 T.U.) e la sua durata, fissata originariamente in anni sessanta, fu poi prorogata - da ultimo con l'art. 1 della legge 20 dicembre 1967, n. 1251 - al 31 dicembre 2002. E' stato annoverato tra gli enti pubblici economici con l'art. 1 della legge 19 maggio 1975, n. 168 e i suoi limiti territoriali sono stati ugualmente stabiliti dal legislatore (art. 3 citata legge 20 dicembre 1967, n. 1251), restando fissati a levante nella punta del Vagno e spostati a ponente nella sponda sinistra del rio Lavandè.

Al Consorzio è stata poi affidata con legge 16 aprile 1954, n. 156 la gestione finanziaria relativa alla costruzione dell'aeroporto di Genova-Sestri ed alla sistemazione dell'attigua zona ai fini delle esigenze della navigazione aerea, nonché la gestione dell'esercizio aeroportuale. Quest'ultima è attualmente effet-

¹ Legge 28.6.1906, n. 291; r.d.l. 15.9.1923, n. 1997, convertito in legge 17.4.1925, n. 473; r.d.l. 28.12.1924, n. 2285 convertito in legge 22.12.1927, n. 2637; r.d.l. 6.2.1927, n. 321, convertito in legge 29.12.1927, n. 2693; r.d.l. 23.10.1930, n. 1422 convertito in legge 2.3.1931, n. 250.

² T.U. delle disposizioni legislative riguardanti la costituzione di un Consorzio autonomo per l'esecuzione delle opere e per l'esercizio del porto di Genova.

tuata dalla società Aeroporto di Genova S.p.A., di cui il Consorzio detiene il 60 % del capitale sociale.

La legge 17 dicembre 1971, n. 1157 ha altresì attribuito al Consorzio il compito di provvedere all'esercizio ferroviario, all'esecuzione ed alla manutenzione dei relativi impianti ed all'espletamento dei servizi connessi nell'ambito della giurisdizione portuale.

2. La legge 28 gennaio 1994, n. 84

La normativa relativa all'ordinamento del Consorzio è stata superata dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante il riordino della legislazione in materia portuale e dai numerosi decreti-legge di modifica a detta legge succedutisi dal febbraio del 1994 a tutt'oggi (da ultimo il decreto-legge 12 aprile 1996, n. 202) e mai convertiti in legge.

La citata legge n. 84 ha costituito il punto di arrivo di un lungo travaglio normativo che trova le sue origini nel dissesto finanziario di numerosi enti portuali e nella perdita della loro competitività nei traffici marittimi a favore di porti dell'Europa del nord (Amburgo, Rotterdam) e del bacino del Mediterraneo (Marsiglia, Valencia), che offrivano i loro servizi a costi molto più bassi in quanto strutturati in modo più efficiente ed elastico.

Già la legge 17 febbraio 1985, n. 20, di conversione del decreto-legge 20 dicembre 1984, n. 859, aveva istituito una commissione incaricata di predisporre un progetto organico di riforma degli ordinamenti degli enti autonomi portuali nonché di formulare proposte per la determinazione di nuovi criteri per la classificazione dei porti.

La successiva legge 13 febbraio 1987, n. 26, di conversione del decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873, ancorava il riassetto organizzativo dei porti al piano generale dei trasporti che aveva elaborato, al fine di integrare i porti medesimi, con le altre modalità di trasporto, lo strumento territoriale del sistema portuale, da definirsi - nei suoi ambiti circoscrizionali - da un apposito Comitato di Ministri.

Le prescrizioni normative di cui in precedenza si è fatto cenno non ebbero attuazione per la difficoltà di definire e individuare i sistemi portuali e per il mancato adempimento da parte dell'apposita commissione dell'incarico affidatole di predisporre un progetto di riforma degli ordinamenti portuali entro la data del 31 dicembre 1987.

Si sono invece susseguiti in Parlamento diversi disegni di legge di iniziativa governativa e parlamentare volti a dare un riassetto funzionale agli enti portuali, sfociati poi nell'approvazione, sul finire della undicesima legislatura, della ripetuta legge n. 84, mirata alla c.d. privatizzazione delle attività operative svolgentisi nei porti.

Per realizzare tale intento, il legislatore ha seguito due linee fondamentali, prevedendo, da una parte la trasformazione in società degli enti portuali, definiti organizzazioni portuali e dall'altra l'istituzione dell'autorità portuale, col divieto ad essa di esercitare, nè direttamente nè attraverso la costituzione o la partecipazione in società, la gestione delle operazioni portuali quali definiti all'art. 16, comma 1 della stessa legge n. 84.

Sulla base di tale legge, quindi, il Consorzio autonomo del porto di Genova ha assunto la denominazione di organizzazione portuale dal 19 febbraio 1994, data di entrata in vigore della legge n. 84, rimanendo in vigore per essa le precedenti norme legislative, regolamentari e statutarie.

Contestualmente nel porto di Genova è stata istituita l'autorità portuale, con personalità giuridica di diritto pubblico e con compiti: a) di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali; b) di manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale; c) di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, da individuarsi con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 84.

Punto di snodo e di raccordo tra l'organizzazione portuale e l'autorità portuale era la previsione contenuta nell'art. 20 della legge n. 84 in base alla quale il presidente dell'autorità portuale di Genova era altresì preposto, all'atto della nomina, alla gestione della locale organizzazione portuale con funzioni di commissario con il compito di provvedere, entro il 31 dicembre 1994, alla trasformazione dell'organizzazione portuale in società per l'esercizio, in condizioni di concorrenza, di attività di impresa nei settori delle operazioni portuali, della manutenzione e dei servizi, dei servizi portuali, nonchè in altri settori del trasporto o industriali.

3. Legislazione d'urgenza successiva alla legge n. 84

Il disegno legislativamente fissato è stato però incisivamente modificato dal Governo che non solo non ha provveduto ai vari adempimenti nei termini stabiliti ma ha apportato con provvedimenti di urgenza mai finora convertiti ³ ritocchi sostanziali alla legge n. 84, fra i quali merita di essere segnalata, ai fini che qui interessano, la nuova formulazione dell'art. 20 in base alla quale:

- a) le organizzazioni portuale sono commissariate, con contestuale cessazione dalle loro funzioni dei presidenti e degli organi deliberanti e con affidamento al commissario del compito della trasformazione delle organizzazioni medesime in società;
- b) le autorità portuali sono costituite dal 1° gennaio 1995 e alla loro gestione e all'esercizio dei relativi compiti sono preposti gli stessi commissari delle organizzazioni portuali.

Il disposto del legislatore di affidare al Presidente dell'Autorità portuale la privatizzazione dei porti è stato pertanto modificato dal Governo che ha demandato al commissario dell'organizzazione portuale il duplice compito di privatizzare e di gestire sia pure in via provvisoria il nuovo organismo in modo monocratico.

³ I decreti legge in materia, sempre reiterati con modifiche e integrazioni sono stati i seguenti: d.l. 12.2.1984, n. 100, d.l. 14.4.1994, n. 231; d.l. 21.6.1994, n. 400; d.l. 8.8.1994, n. 586; d.l. 21.10.1994, n. 586; d.l. 22.12.1994, n. 696; d.l. 21.2.1995, n. 39; d.l. 21.6.1995, n. 237; d.l. 22.8.1995, n. 348; d.l. 18.10.1995, n. 432; d.l. 18.12.1995, n. 535; d.l. 6.2.1996, n. 65; d.l. 12.4.1996, n. 202

4. Privatizzazione delle attività portuali

Come in precedenza rilevato, il sistema disegnato dalla legge n. 84 del 1994, così come corretto dai numerosi decreti-legge emanati subito dopo la sua entrata in vigore, è tendenzialmente diretto alla c.d. privatizzazione delle attività svolgentisi nei porti individuati dalla legge stessa, in quanto l'autorità portuale, da essa prevista, ha solo compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con potere regolamentare attraverso ordinanze.

Tale sistema peraltro era stato anticipato dal Consorzio autonomo del porto di Genova con il piano "linee programmatiche per lo sviluppo del Porto di Genova" deliberato dall'Assemblea straordinaria nella seduta del 5 luglio 1984.

Tale piano era imperniato su una triplice ripartizione funzionale, contraddistinta:

- a) dalla fase istituzionale affidata al CAP e concernente il ruolo di pianificazione e controllo;
- b) dalla fase strategica demandata ad una società costituita ad hoc (la Porto di Genova S.p.A.);
- c) dalla fase operativa affidata a società impegnate nella gestione dei traffici portuali (Terminal Contenitori S.p.A. e Merci Convenzionali S.p.A.) e nella fornitura di servizi di interesse generale (Sistemi e Telematica S.p.A. e Servizi Ecologici S.p.A.).

La caratteristica fondamentale delle società conseguenti al riassetto del 1984 era rappresentata dall'apertura alla partecipazione di tutti gli operatori portuali (Compagnie e privati), nel rispetto del principio che la maggioranza delle azioni dovesse comunque essere detenuta dal Consorzio Autonomo del Porto.

L'affermazione del concetto di controllo pubblico dominante nel sistema delle società portuali era stato ritenuto essenziale al fine di consentire il passaggio dei lavoratori in forza al CAP presso le strutture societarie nella forma, allora concordata, del "distacco".

Attraverso tale formula, sia il Consorzio Autonomo del Porto che le Organizzazioni Sindacali stabilivano il trasferimento temporaneo di forze di lavoro

consortile sotto le direttive delle società assegnatarie, fermi restando i rapporti di lavoro e lo "status giuridico" vigenti precedentemente alle assegnazioni in distacco.

La costituzione delle società a capitale misto costituì, quindi, il primo passaggio verso una privatizzazione nella gestione dei servizi portuali.

Alla luce delle esperienze acquisite nei primi anni di attuazione del "Piano", l'Assemblea generale del Consorzio deliberò nel corso del 1990 l'accesso ad una nuova fase funzionale caratterizzata dall'assumere il CAP esclusivamente il ruolo di pianificazione e controllo delle attività portuali, il cui effettivo svolgimento era demandato all'imprenditoria privata attraverso il progressivo controllo delle società operative, ridisegnate nei loro contenuti al fine di individuare chiare vocazioni merceologiche.

Con questo, il CAP si configurava come soggetto autoritativo con compiti di regolamentazione delle attività, come pianificatore del territorio portuale e degli investimenti strutturali, come interfaccia con gli enti preposti alla definizione delle politiche nazionali e, infine, come controllore delle gestioni operative.

Continuava a mantenersi, peraltro, una partecipazione di minoranza nelle compagini delle società incaricate di gestire le funzioni operative dello scalo e ciò per consentire la posizione di "osservatore dall'interno" garantita al soggetto detentore di dette quote minoritarie, secondo un principio per certi aspetti simile a quello della "golden share".

Per quanto concerne più direttamente il fine della privatizzazione delle attività commerciali, si era inteso raggiungerlo attraverso lo strumento della concessione, in base al quale lo spazio portuale, suddiviso in diversi terminali specializzati, era affidato ad operatori privati in grado di sviluppare un volume di traffici coerente con le potenzialità insite nelle infrastrutture concesse.

In luogo quindi delle originarie società miste a maggioranza pubblica si è assistito, per correggere gli squilibri nella gestione finanziaria del CAP che un tale sistema aveva provocato, ad un progressivo affidamento a società private, con minima o nessuna partecipazione del CAP, di spazi demaniali e di servizi portuali, facilitato dagli interventi normativi volti a superare la legislazione in materia di riserva del lavoro portuale.

Del resto è appena il caso di ricordare che proprio nelle precedenti relazioni e, in particolare, in quella relativa agli anni 1990 e 1991 la Corte non aveva mancato di rimarcare il mancato decollo delle società del sistema per la

loro scarsa capitalizzazione e per il negativo andamento gestionale, le cui cause erano state individuate sostanzialmente nella persistente normazione della riserva del lavoro portuale e nella presenza presso le società operative dei dipendenti del Consorzio in posizione di distacco che conservavano il proprio status economico e di carriera, circostanze, queste, che avevano determinato una crescita dei costi di gestione impedendo alle società stesse di svolgere la loro attività imprenditoriale in regime di mercato e di libera concorrenza.

Pur avendo il Consorzio intrapreso la via delle dismissioni delle proprie partecipazioni, delineando nell'ambito portuale una strategia che si colloca nel quadro delle finalità della legge n. 84, come è dato rilevare dalla Tabella n. 1, resta consistente nella vigenza dell'anzidetta legge, il numero delle società cui essa partecipa con il proprio capitale (come da Tabella n. 2), donde rimane perentorio e urgente l'adempimento del dettato normativo da ultimo reiterato nel decreto-legge n. 202 del 12 aprile 1996 della dismissione delle attività operative.