

Determinazione n. 37/96**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 9 luglio 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 16 giugno 1964, con il quale l'Organizzazione portuale di Palermo è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto i conti consuntivi dell'Organizzazione suddetta, relativi agli esercizi finanziari 1994-1995, 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 Cons. dott. Antonio Dagnino 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'Organizzazione per gli esercizi 1994-1995;

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 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 perchè 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 ai conti consuntivi per gli esercizi 1994-1995 - corredati delle relazioni degli organi di amministrativi e di revisione - dell'Organizzazione portuale di Palermo, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Dagnino

IL PRESIDENTE
f.to Ricci

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ORGANIZZAZIONE PORTUALE DI PALERMO, PER GLI ESERCIZI 1994 e 1995.

SOMMARIO

Premessa. - Cap. I. Considerazioni generali. - 1. Cenni introduttivi. - 2. Interventi integrativi della legge di riforma. - 3. Interventi correttivi della legge di riforma. - Cap. II. Ordinamento dell'Ente, organi e fonti di funzionamento. - 1. Ordinamento. - 2. Organi. 3. - Fonti di finanziamento. - Cap. III. Personale. - 1. Consistenza della struttura. - 2. Oneri inerenti al personale. Cap. IV. Attività dell'Ente. - 1. Cenni sull'attività del Porto di Palermo. - 2. Attività ordinaria. - 3. Attività straordinaria in conto capitale. - 4. Attività della compagnia lavoratori portuali. - Cap. V. La contabilità dell'Ente. - 1. Cenni introduttivi sui bilanci. - 2. Risultati finanziari. - 3. Analisi dei dati della contabilità finanziaria. - 4. Analisi dei dati della contabilità economica. - 5. Analisi dei dati della contabilità patrimoniale. - 6. Situazione amministrativa. - Cap. VI. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

La Corte con la presente relazione riferisce al Parlamento, a norma dell'art. 7 della Legge 21 marzo 1958 n. 259, sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Autonomo Porto di Palermo, per gli esercizi 1994 e 1995 e sui fatti più rilevanti intervenuti fino a data odierna.

L'Ente, istituito con legge 14 novembre 1961 n. 1268, è stato sottoposto al controllo della corte dei conti, a norma dell'art. 12 della legge n. 259/1958, con D.P.R. 16 giugno 1964 e la gestione ha formato oggetto di referto al Parlamento fino all'anno 1993 ¹.

Ai sensi dell'art. 2 c. 1°, lett. f), della legge 28.1.1994 n. 84, recante "Riordino della legislazione in materia portuale", l'Ente Autonomo del Porto di Palermo fa parte delle organizzazioni portuali.

¹ Cfr. Atti parlamentari X Legislatura, Doc. XV, n. 40

CAP. I - CONSIDERAZIONI GENERALI

I. 1 - Cenni introduttivi

La nuova legge n. 84/1994 evidenzia la necessità di una ristrutturazione ed omogeneizzazione degli enti del settore portuale, al fine di offrire servizi meno costosi e più efficienti; e ciò in armonia con le direttive CEE intese ad abolire i monopoli e ad agevolare la concorrenza e la liberalizzazione.

In base all'art. 6, II comma, di tale normativa viene stabilita la scissione dei compiti imprenditoriali da quelli pubblicistici, mediante l'attribuzione dei primi alle imprese private e degli altri a nuovi enti, denominati "Autorità portuali", configurate come persone giuridiche di diritto pubblico.

In attuazione dei decreti-legge riguardanti interventi urgenti per il settore portuale marittimo sono stati emanati due decreti ministeriali: uno prevede il ricorso alla cassa integrazione ordinaria per 1.734 lavoratori nel corso del 1° semestre 1994, in base alle eccedenze di ciascuna dotazione organica; l'altro ripartisce tra le varie compagnie portuali le 1.406 unità da collocare in cassa integrazione straordinaria per il secondo semestre dell'anno.

Punti qualificanti della nuova normativa sono la nuova classificazione dei porti in relazione alle loro dimensioni e al bacino dell'utenza, la composizione dei comitati portuali - costituiti sia dai rappresentanti delle categorie interessate (armatori, spedizionieri, agenti e raccomandari marittimi, autotrasportatori del settore portuale, industriali e imprenditori) designati dalle rispettive organizzazioni nazionali, sia dai rappresentanti dei lavoratori delle imprese portuali eletti dagli stessi operatori del settore - e, infine, le previste forme di pubblicità in tema di concessioni di aree demaniali e banchine con ampia possibilità di offerte concorrenziali.

E' da ricordare, poi, che dall'1.1.1994 sono scattati in Italia i nuovi canoni demaniali a seguito della conversione in legge del decreto n. 400 del 1993 sulla determinazione delle concessioni marittime da applicarsi, oltre che ai servizi pubblici e alle attività portuali, anche agli esercizi commerciali, agli stabilimenti balneari e al noleggio di imbarcazioni e natanti: i canoni annui, divisi in 4 categorie, dovranno essere aggiornati annualmente sulla base della media degli indici ISTAT dei prezzi al consumo, con apposito decreto ministeriale.

Nella manovra normativa non ha trovato espressa conferma l'articolazione dei porti nazionali in "sistemi", prevista dalla precedente disciplina legislativa (cfr. art. 1, c. 1°, D.L. 17.12.1986 n. 873, conv. L. n. 26/1987), finalizzata alla razionalizzazione e all'ammodernamento delle strutture portuali d'Italia, secondo gli orientamenti espressi nel Piano Generale dei Trasporti (per il quale i sistemi portuali sono modelli integrati di trasporti marittimi, stradali, ferroviari, idroviari, ecc., in funzione delle esigenze moderne di intermodalità trasportistiche).

E' da ricordare, tuttavia, la sopravvenuta normativa - ancorchè non specifica alla riforma dell'ordinamento portuale - contenuta nell'art. 3, c. 3°, lett. a) del regolamento, emanato mediante D.P.R. 20 aprile 1994, n. 373, ai sensi dell'art. 1, commi 21 3e 24 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, per il riordino delle attribuzioni già proprie dei soppressi comitati interministeriali, tra i quali il CIPET.

In tale testo è stato affidato al Ministro dei trasporti e della navigazione, fra gli altri compiti, quella della definizione degli "ambiti circoscrizionali dei sistemi portuali di cui all'art. 1 della legge 13 febbraio 1987, n. 26", in precedenza spettante al soppresso CIPET (della intermodalità nel settore dei trasporti è cenno nel decreto del Ministro del 14 novembre 1994, emanato ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c) della legge n. 84 per la individuazione dei servizi d'interesse generale, sebbene l'indicato riferimento concerna solo il trasporto ferroviario).

I. 2 - Interventi integrativi della legge di riforma

La legge di riforma ha espressamente delineato all'art. 4 puntuali criteri per una classificazione dei porti mediante decreto del Ministero vigilante in ragione della tipologia, della dimensione e delle caratteristiche funzionali degli stessi.

Tale provvedimento non è stato ancora emanato dopo oltre due anni dalla entrata in vigore della legge.

Il decreto ministeriale di cui all'art. 6, c. 7°, della legge n. 84/1994, relativo alla individuazione dei limiti della circoscrizione territoriale delle autorità portuali e quindi anche di quella di Palermo, è per contro

tempestivamente (il 6 aprile 1994) intervenuto (G.U. n. 116 del 20.5.1994): l'estensione circoscrizionale dell'Autorità portuale di Palermo è identica a quella del pregresso Ente Autonomo portuale.

L'individuazione dei servizi di interesse generale, di cui all'art. 6, c. 1°, lett. c), L. n. 84/94 è stata effettuata con D.M. 14.11.1994 ed ha riguardato - ma solo prevalentemente - i servizi generali in precedenza svolti dagli enti portuali ed ora da affidare in concessione mediante gara pubblica ex art. 11 L. n. 146/1994 (legge comunitaria 1993), peraltro menzionata nelle premesse del decreto 14 novembre 1994, salva la deroga transitoria di cui all'art. 23, c. 5°, della nuova legge.

Con decreto in data 31 marzo 1995, n. 585, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 47 del 26 febbraio 1996 è stato emanato il regolamento per la disciplina del rilascio, la sospensione e la revoca della autorizzazione all'esercizio delle attività portuali, previsto nell'art. 16 della legge di riordino.

Non è giunto ancora alla fase conclusiva l'altro fondamentale regolamento previsto dalla legge stessa e in particolare dall'art. 18 per regolamentare i poteri delle autorità portuali in ordine alla concessione delle aree e delle banchine demaniali alle imprese previamente autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali.

Il relativo testo normativo emanato nel 1995 e successivamente trasmesso alla Corte ai fini del controllo, è stato poi ritirato dal Ministero stesso per la prescritta preventiva acquisizione del visto del Ministro Guardasigilli, che era stata omessa.

In tale fase peraltro essendo mutata la disposizione legislativa sottostante (l'art. 18) - nel senso che ai fini dell'emanazione del regolamento occorre il concerto del Ministro delle finanze - si è reso necessario rinnovare l'intero iter, a cominciare dalla nuova richiesta di parere al Consiglio di Stato.

I. 3 - Interventi correttivi della legge di riforma

Ancor prima dell'entrata in vigore della nuova legge (19 febbraio 1994), con D.L. 12 febbraio 1994 n. 100 si è iniziato a differire taluni termini della legge di riordino in tema di risorse finanziarie delle autorità portuali e di acquisizione al bilancio dello Stato di talune fonti di entrata degli ex enti portuali.

In sede di reiterazione di tale D.L. - avvenuta con D.L. 14 aprile 1994 n. 231 - sono state introdotte ulteriori e più consistenti modifiche, confermate ed ampliate con il successivo D.L. 21 giugno 1994 n. 400 (dispositivo anche del commissariamento delle organizzazioni portuali).

Tale provvedimento è stato poi riprodotto nel D.L. 8 agosto 1994 n. 508, ulteriormente reiterato con modifiche mediante il D.L. 21 ottobre 1994 n. 586, cui è poi subentrato il D.L. n. 696 del 22 dicembre 1994 con il quale sono state anche costituite le autorità portuali, ponendosi a capo delle medesime, come commissari, i soggetti investiti delle funzioni commissariali delle organizzazioni portuali.

In costanza dell'operatività del D.L. n. 696/1994 - anzi, dopo pochi giorni dalla sua emanazione - si è anche proceduto alla integrazione dello stesso mediante un articolo inserito nel D.L. 17 gennaio 1995, n. 10, sostanzialmente estraneo alla materia (e ciò al fine della nomina dei commissari delle autorità portuali istituite dalla legge n. 84 anche nei porti in precedenza gestiti dalle autorità marittime), poi reiterato con il D.L. 17 marzo 1995 n. 80, il cui articolo 3 è quindi confluito nel D.L. 21 aprile 1995 n. 119 e cioè nel provvedimento di legge specifico alla materia (ma non anche l'art. 1, lett. b) e c), concernenti, rispettivamente, la proroga del beneficio dell'integrazione salariale fino al 31 dicembre 1993 pure ai dipendenti delle organizzazioni portuali, nonché il sostegno alle attività di riconversione delle compagnie portuali).

Siffatto singolare criterio di procedere alla integrazione di un decreto legge (in corso di conversione) con altre norme contenute in un diverso successivo provvedimento d'urgenza ha trovato applicazione ulteriore e cioè anche nei confronti del decreto (reiterativo del citato D.L. 696) e cioè del D.L. n. 39 del 21 febbraio 1995, modificato in parte, dopo pochi giorni con l'art. 4 del D.L. 25 febbraio 1995 n. 49 (entrambi sono poi opportunamente confluiti nel D.L. 119, già citato, varie volte reiterato da ultimo con il D.L. 17 giugno 1996, n. 322 che costituisce il XV decreto-legge correttivo.

CAP. II - ORDINAMENTO DELL'ENTE - ORGANI E FONTI DI FINANZIAMENTO

II. 1 - Ordinamento

L'Ente Autonomo Porto di Palermo, come già accennato, è stato istituito con legge 14 novembre 1961 n. 1268 ed è ente pubblico economico, già sottoposto alla vigilanza dal Ministero della marina mercantile, è ora vigilato dal Ministero dei trasporti e della navigazione.

I compiti dell'Ente, quali risultano dalla legge istitutiva, sono stati descritti nella pregressa relazione della Corte per gli esercizi 1990 - 1992 e ad essa si fa rinvio ².

II. 2 - Organi

A seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa (L. n. 84 del 28.1.1994 e D.L. n. 508 dell'8.8.1994), l'Ente è stato commissariato con decreto dell'11.7.1994 del Ministro dei trasporti e della navigazione e, correlativamente, dalla data di insediamento del Commissario (e anche di un Commissario aggiunto) ³ il Presidente e gli organi deliberanti dell'Ente sono cessati dalle loro funzioni.

Sono rimasti in carica in tutto il 1994 i revisori dei conti, per gli adempimenti ordinari di controllo interno ⁴.

Il Commissario, in relazione all'art. 3 del D.L. n. 508/1994, ha provveduto a redigere la situazione finanziaria, patrimoniale ed economica, che ha quindi trasmesso al Ministero, unitamente alla occorrente documentazione

² - Cfr. atti della Camera XI legislatura, doc. XV n. 68.

³ - Vedi determinazione n. 49 del 29.11.1994, relativa alla Organizzazione portuale di Savona, sull'ammissibilità della nomina del commissario aggiunto, pur nella omessa previsione di legge, cui peraltro successivamente il Governo ha provveduto in sede di reiterazione dei vari decreti legge correttivi.

⁴ - Con decreto ministeriale del 15.1.1996 sono stati nominati i membri di detto collegio per la durata di un quadriennio secondo la disciplina dettata dall'art. 11 della legge di riordino.

contabile, accompagnata da apposita relazione del Collegio dei revisori dei conti; non sono state tuttavia tempestivamente avviate le procedure per la trasformazione dell'Ente, come ipotizzato dall'art. 20 della legge.

Il collegio dei revisori dei conti ha effettuato il riscontro degli atti emanati del Commissario.

In ordine ai compensi corrisposti agli organi dell'Ente non è intervenuta alcuna modifica negli esercizi in esame.

Il compenso del Commissario dell'Ente è stato determinato in base ai decreti del Ministro della marina mercantile del 23.12.1994, dell'11.7.1994 e del 5 ottobre 1994 in Lire 15.429.880 mensili lorde; il compenso del Commissario aggiunto è stato di Lire 4.628.965 mensili lorde (30% dell'indennità del Commissario); gli emolumenti spettanti al Collegio dei revisori erano stati determinati con deliberazione del 27 novembre 1989 del Consiglio di amministrazione in lire 6.000.000 annue lorde per i revisori, maggiorate del 50% per il presidente del collegio; ai membri del consiglio di amministrazione e ai revisori dei conti - finchè in carica - sono stati corrisposti un gettone di presenza pari a lire 120.000 lorde per seduta (deliberazione del 25 marzo 1988), nonchè il rimborso delle spese di viaggio e l'indennità di missione, in quanto dovute, nella misura di lire 110.000 lorde giornaliere (deliberazione del 12 febbraio 1990).

Al magistrato della Corte dei conti sono stati corrisposti il gettone di presenza e l'indennità di missione, nella misura innanzi indicata, mentre il compenso annuo determinato in un ammontare pari a quello spettante al presidente del collegio dei revisori dei conti è stato interamente versato in conto entrate eventuali del Ministero del tesoro.

Il Ministro vigilante, con decreto del 5 agosto 1995, ha provveduto alla nomina del Presidente dell'Autorità Portuale e, previa designazione dei componenti in rappresentanza del settore produttivo e del lavoro, è stato nominato il Comitato portuale (decreto presidenziale n. 28 del 31.10.1995).

Tra le prime determinazioni di detto collegio figura la nomina del Segretario Generale dell'Ente su proposta del Presidente. Il Comitato, ai sensi dell'art. 8, c. 3 lett. d), della legge di riordino, ha definito - con deliberazione n. 3 del 16 novembre 1995 - anche il trattamento economico ⁵ del Segretario

⁵ - Totale mensile lordo è di Lire 12.558.432.

Generale, identificandolo in via provvisoria in quello già spettante al Direttore Generale dell'Ente Autonomo.

In proposito va sottolineato che la legge di riordino non prevede alcun limite, o quanto meno, alcun criterio direttivo in materia e la Corte ritiene che il Ministero dei trasporti e della navigazione, investito dai poteri di vigilanza sulle autorità portuali, a norma dell'art. 12, c. 1, della legge di riordino, sia titolare del potere-dovere di porre direttive al riguardo, anche al fine di consentire un coordinamento delle determinazioni delle varie autorità portuali in tema di trattamento del Segretario Generale.

La legge di riordino, per contro, all'art. 7, c. 2 attribuisce al Ministro vigilante il compito di fissare appositi limiti massimi in ordine ai compensi da corrispondere agli altri organi delle autorità portuali, ed in particolare a quelli di amministrazione nonché a quello di controllo, in ordine ai quali peraltro la legge stessa detta quale criterio il riferimento alla categoria e alla classe attribuita a ciascun porto.

In assenza, come già anticipato, del decreto di classificazione dei porti, neppure i cennati limiti massimi sono stati dal Ministro individuati.

Per contro, in via provvisoria lo stesso Ministro con proprio decreto del 7 agosto 1995 ha determinato la indennità di carica dei presidenti delle autorità portuali nella stessa misura preventivamente fissata per i commissari.

II. 3 - Fonti di finanziamento

Anche per il 1994 fonti di entrata stabilite a suo tempo dalla legge e che hanno assicurato l'operatività dell'ente, sono state quelle degli anni precedenti. Nel 1995, invece, hanno trovato attuazione le riduzioni contemplate dalla legge di riordino all'art. 28 in ordine alla traslazione agli enti portuali dei proventi di talune tasse e diritti marittimi.

Sotto il profilo dimensionale va prioritariamente ricordato il contributo ordinario di funzionamento dello Stato (Lire 1.500.000.000), - soppresso a decorrere dal 1995 - nonché il contributo del Ministero LL.PP. per spese dei servizi di illuminazione e pulizia (1,1 miliardi nel 1994 e 1,944 nel 1995).

In relazione, per contro, alle fonti di autofinanziamento, vanno ricordati i proventi derivanti dai canoni demaniali (rispettivamente 3,47 miliardi e 3,19