

Determinazione n. 12/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 24 febbraio 1998;

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 la legge 28 gennaio 1994, n. 84 e in particolare l'articolo 6 con la quale l'Autorità portuale di Ravenna è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

vista la determinazione n. 27 in data 21 maggio 1996 con la quale sono state disciplinate le modalità di esecuzione dell'attività di controllo previsto dalla citata legge n. 84 del 1994;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1995 e 1996, nonché le annesse relazioni del Presidente 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 Paquale Iannantuono e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1995 e 1996;

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 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 con i conti consuntivi per gli esercizi 1995 e 1996 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di Ravenna l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Pasquale Iannantuono

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI RAVENNA PER GLI ESERCIZI 1995
E 1996

SOMMARIO

PARTE PRIMA. *Ordinamento e struttura.* - 1. Premessa. - 2. Cenni sull'ordinamento. - 2.1. I compiti istituzionali. - 2.2. Gli aspetti ordinamentali. - 3. La programmazione e l'attività referente. - 3.1. Il Piano operativo triennale. - 3.2. Il Piano regolatore portuale. - 3.3. La Relazione annuale. - 4. Gli organi. - 4.1. Il Presidente. - 4.2. Il Comitato portuale. - 4.3. Il Collegio dei revisori. - 4.4. La spesa concernente gli organi istituzionali. - 5. La struttura. - 5.1. Il Segretario generale. - 5.2. La Segreteria tecnico-operativa. - 5.3. I costi per il personale. - 5.4. Il costo dei beni di consumo e dei servizi. - 5.5. Il servizio di Tesoreria. - 5.6. Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti. - 6. La vigilanza. - PARTE SECONDA. *I primi andamenti gestori.* - 7. Attività di indirizzo e regolamentazione. - 8. Servizi di interesse generale e di manutenzione delle parti comuni. - 9. Attività promozionale. - 10. Attività concessoria. - 11. Attività autorizzatoria. - 12. Interventi in materia di lavoro portuale. - 13. Cenni sull'attività dello scalo. - PARTE TERZA. *La contabilità dell'Ente.* - 14. Cenni introduttivi. - 15. La contabilità finanziaria. - 15.1. La gestione di competenza. - 15.2. La gestione di cassa. - 15.3. La contabilità patrimoniale ed economica. - PARTE QUARTA. - 16. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA
Ordinamento e struttura

1 - Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce per la prima volta al Parlamento sui risultati del controllo eseguito sull'attività svolta nel biennio 1995-96 dall'Autorità portuale di Ravenna, istituita con l'art. 6, c.1 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante "riordino della legislazione in materia portuale" e sottoposta, con il successivo comma 4 dello stesso articolo, al "controllo di legittimità" della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 4, 7, 8, 9 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

L'analisi condotta tende altresì ad evidenziare i primi andamenti (anche successivi al biennio 95-96) e risultanze gestionali dell'ente, costituito con effetto dal 1° gennaio 1995 mediante decreto legge n. 696 del 22 dicembre 1994, varie volte reiterato, da ultimo con il D.L. n. 535 del 1996, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 647.

L'Autorità portuale di Ravenna non deriva dalla soppressione - come altre autorità portuali - di preesistente ente portuale o di azienda autonoma di mezzi meccanici; la legge n. 84/1994 infatti attua, per quanto attiene al porto di Ravenna, un decentramento istituzionale, con il conseguente trasferimento delle funzioni inerenti al demanio marittimo dalla competente amministrazione marittima dello Stato ad un apposito ente pubblico non economico e cioè l'Autorità portuale.

2 - Cenni sull'ordinamento

Con la suddetta legge n. 84 del 1994, recante "riordino della legislazione in materia portuale", il legislatore ha inteso prioritariamente separare la titolarità delle funzioni pubblicistiche attribuite ad enti pubblici dall'esercizio delle attività imprenditoriali da riservare a soggetti privati.

Il contesto normativo che ne è risultato evidenzia bene tale fondamentale finalità della legge, giacché, fatta eccezione ovviamente per le Autorità di nuova istituzione, si è precisato, con riguardo agli enti portuali preesistenti - tutti denominati "organizzazioni portuali" ex art. 2 comma 1 della legge n. 84 - il percorso di privatizzazione e di dismissione delle attività imprenditoriali gestite.

Nella presente relazione si prescinde da tale specifica problematica, in quanto l'Autorità portuale di Ravenna è tra gli enti istituiti "ex novo" con il richiamato art. 6 legge n. 84 del 1994, nel senso che - come già accennato - non è succeduta a preesistente ente portuale o azienda autonoma di mezzi meccanici.

2.1 - I compiti istituzionali

Alle autorità portuali l'art. 6 della legge n. 84 demanda anzitutto le competenze amministrative inerenti all'indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo, ivi compresa la vigilanza sull'applicazione delle tariffe, sia per le operazioni portuali, che concernono - ai sensi del successivo art. 16 della stessa legge n. 84 - carico, scarico, deposito e movimentazione in genere di merci ed altri materiali in ambito portuale, sia per le altre attività industriali e commerciali svolte nei porti.

Ai fini dell'esercizio di tali competenze l'autorità portuale è dalla stessa legge dotata di poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche per la prevenzione degli infortuni e per la salvaguardia degli standard di igiene nei luoghi di lavoro. Per contro, l'autorità non è legittimata né direttamente né tramite costituzione di società (o partecipazione ad esse) alla gestione delle operazioni portuali e delle attività connesse.

L'autorità portuale, inoltre, avvalendosi in regime di convenzione con il Ministero dei lavori pubblici di appositi fondi iscritti nello stato di previsione dello stesso Ministero, ha competenza a provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni in ambito portuale, con particolare riguardo al mantenimento dei fondali, affidando in concessione i relativi lavori a seguito di gara pubblica.

L'autorità, infine, provvede all'affidamento, mediante gara pubblica, e al successivo controllo delle attività concernenti la fornitura di servizi di interesse generale agli utenti portuali.

2.2 - Gli aspetti ordinamentali

Le autorità portuali hanno, come si è detto, natura giuridica di ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia finanziaria e di bilancio, ma dallo schema tradizionale proprio dell'ente pubblico non economico si discostano - per espressa previsione di legge - per aspetti essenziali, giacché il legislatore, ritenendo che i compiti istituzionali ad esse affidati potessero essere meglio perseguiti sotto certi profili al di fuori del quadro normativo tipico delle pubbliche amministrazioni, ha previsto che gli aspetti ordinamentali non dovessero essere necessariamente disciplinati né dalla legge n. 70 del 20 marzo 1975 e successive disposizioni né dal decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni.

Di conseguenza, l'ordinamento finanziario e contabile delle autorità in questione è disciplinato non dalle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1979 n. 696, ma da un regolamento di contabilità approvato con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro del tesoro. La disciplina del contratto di lavoro del personale inoltre ha natura privatistica ed è fondata su contratto collettivo di lavoro stipulato dall'Assoport e dai sindacati di categoria sulla base di criteri generali determinati con decreto del Ministro dei trasporti 7 ottobre 1996, registrato alla Corte dei conti in data 15 novembre 1996. L'Autorità portuale di Ravenna ha recepito tale contratto collettivo con deliberazione n. 52/1996 in data 11 dicembre 1996.

Le entrate delle autorità sono stabilite nell'art. 13 della legge n. 84 in stretta correlazione con i compiti ed i poteri loro attribuiti, atteso che, a parte

eventuali contributi di regioni, enti locali ed altri enti pubblici, nonché per le organizzazioni portuali i proventi della dismissione delle precedenti attività imprenditoriali, esse consistono sostanzialmente nel gettito derivante dai canoni di concessione e dalle tasse sulle merci movimentate in ambito portuale.

Ai sensi dell'art. 7 della legge n. 84 sono organi dell'Autorità portuale il presidente, il comitato portuale e il segretariato generale composto dal segretario generale e dalla segreteria "tecnico-operativa", nonché il collegio dei revisori dei conti e al riguardo si fa rinvio al successivo paragrafo 4.

3 - La programmazione e l'attività referente

3.1 - Il piano operativo triennale

Il piano operativo triennale dell'Autorità (di seguito indicato come POT), che deve ai sensi dell'art. 9 comma 3 lett. a) della legge n. 84 contenere le strategie di sviluppo delle attività portuali e la programmazione degli interventi occorrenti, è stato approvato con delibera n. 11/96 del 15 aprile 1996 e, quindi, oltre il termine di 90 giorni dall'insediamento del Comitato portuale che ha tenuto la sua prima riunione nel dicembre 1995 a seguito della designazione dei componenti tra l'agosto ed il settembre del 1995 e della loro nomina formalizzata per tutti in data 13 settembre 1995. Tale ottemperanza tardiva - in verità di qualche settimana rispetto al termine di legge - è stata cagionata sostanzialmente dal fatto che l'Autorità portuale di Ravenna, in quanto ente di nuova istituzione, ai suoi inizi non ha potuto avvalersi che del Presidente e di un dipendente militare della locale Capitaneria di porto, presso la quale ha altresì trovato precaria ed inadeguata collocazione.

L'indicato piano operativo si configura come un documento programmatico di ampio respiro che mira al potenziamento della realtà portuale in modo da corrispondere alla vocazione del rilancio economico di Ravenna dopo le note vicende delle crisi dell'industria petrolifera e del gruppo "Ferruzzi". Occorre infine tenere conto, a riprova della complessità dell'atto programmatico in questione, delle reali dimensioni dei problemi del Porto di Ravenna, in concreto attestate dall'ipotesi ministeriale di classificazione di esso come porto di rilevanza economica internazionale e dal suo inserimento, con decreto ministeriale in corso di emanazione, nella classe I della categoria II ai sensi dell'art. 4 comma 1 lett. b) della legge n. 84 del 1994.

Il porto di Ravenna - come evidenziato nel P.O.T. - è costituito sostanzialmente dal canale Candiano (o Corsini) che per circa 13 km. si sviluppa dal mare sin nell'abitato cittadino, nonché dall'avamposto racchiuso da due moli foranei che si protendono in mare per oltre 2,5 km. Il canale Candiano ha larghezza variabile tra i 370 e gli 80 metri e, nell'ultimo tratto verso l'abitato, ha profondità di 5,50 metri, di tal che occorre migliorarne l'accessibilità marittima al fine di renderlo praticabile a navi di grande

tonnellaggio. Attualmente infatti possono accedervi - non senza rischi, come si vedrà - navi di stazza lorda non superiore alle 20.000 tonnellate e che comunque non superino in pescaggio i 28 "piedi" e in dimensioni 245 metri di lunghezza e 33 metri di larghezza, con ulteriori "restrizioni" per quanto concerne alcune banchine, dove l'attracco è possibile soltanto con pescaggi e dimensioni inferiori.

In estrema sintesi, il POT di Ravenna¹, che in buona sostanza riflette chiaramente l'esigenza di contrastare la nota e, per così dire, "storica" tendenza del porto ravennate al progressivo interrimento in assenza di continua manutenzione, si articola nei seguenti obiettivi fondamentali:

- allargamento dei moli guardiani interni, riguardo ai quali - per il molo di destra - sono in corso lavori da parte del Genio Civile OO.MM. e - per il molo di sinistra - un primo intervento è stato già effettuato dalla società SAPIR in regime di concessione ministeriale e a valere sui finanziamenti della legge n. 543 del 23 dicembre 1988;
- allargamento del canale mediante escavazione della riva destra in zona Largo Trattaroli, i cui lavori saranno eseguiti dalla società SAPIR in regime di concessione ministeriale entro il 1998 e per un importo preventivato in ragione di L. 11.970 milioni;
- difese di sponda della riva sinistra del canale in zona Largo Trattaroli in corrispondenza della banchina ENICHEM, secondo progetto già dotato di approvazione ministeriale e affidato in concessione ad un raggruppamento di imprese costituito dalle società Aquater, Rodio, C. Lir e Furlanis, con costo stimato di L. 21.800 milioni ed esecuzione entro il 1998, anche se probabilmente si dovrà tenere conto dei maggiori tempi e costi correlati ad una perizia di variante che ha conseguito parere favorevole con prescrizioni da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma tuttora in attesa di formale approvazione;
- allargamento del canale Candiano nel tratto compreso tra la sua confluenza e l'abitato di Marina di Ravenna, secondo progetto esecutivo deliberato dal Comitato portuale con atto n. 19/96 del 28 maggio 1996 e approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici con atto n. 211 del 17 luglio 1996;

¹ Il Piano Operativo Triennale è stato aggiornato con deliberazione approvata in data 26 settembre 1997 dal Comitato portuale di Ravenna e delle più rilevanti modificazioni in tal modo apportate è cenno, per ragioni di correttezza, nel presente referto, ancorché relativo agli anni 1995-1996.

tale progetto espone un costo stimato di L. 53.668 milioni per il quale è stato chiesto il finanziamento del Ministero dei lavori pubblici:

- allargamento del canale Candiano in corrispondenza dell'abitato di Porto Corsini ed in raccordo con il nuovo molo guardiano di sinistra, portandone la larghezza dagli attuali 50/65 metri a 140 metri di passo navigabile; il relativo progetto esecutivo non è stato però ancora messo a punto, anche perché al riguardo occorre ponderare le conseguenze che i lavori avrebbero sull'attuale vocazione turistica di una zona di rilevante importanza dal punto di vista economico oltre che ambientale e turistico;
- escavo dell'intero porto-canale dall'imboccatura sino alle darsene di San Vitale in modo da raggiungere le seguenti profondità: -12.50 metri per la canaletta di avamporto; -11.50 metri per il canale interno in zona Trattaroli; -10,50 metri per il canale interno sino alle darsene di San Vitale; al riguardo, per la canaletta di avamporto è stato eseguito un primo stralcio di intervento in attuazione del progetto esecutivo e per l'escavo nel tratto interno in zona "darsene di San Vitale" vi è stata approvazione del progetto da parte del Ministero dei lavori pubblici in data 17 luglio 1996, mentre per il resto delle opere si prevede l'elaborazione del progetto esecutivo entro il 1998; il costo complessivo delle opere è stato stimato in 22.110 milioni di lire, finanziato, quanto a L. 13.000 milioni, dalla Regione Emilia Romagna giusta legge regionale n. 9 del 24 febbraio 1995; quanto a L. 8.500 milioni dallo Stato in base agli stanziamenti assegnati con D.M. 18 novembre 1996 in attuazione dell'art. 1 comma 21 D.L. n. 535 del 1996, convertito dalla legge n. 647 del 23 dicembre 1996; quanto a L. 1.110 milioni, con mezzi propri dell'Autorità portuale;
- opere di dragaggio connesse all'approfondimento dei fondali della canaletta di avamporto per un costo di 10.000 milioni di lire;
- scavo e sistemazione dei canali Piombone e Baiona per le parti di interesse portuale in correlazione agli interventi di risanamento ambientale della valle del Piombone programmati dagli Enti locali competenti;
- sistemazione della sponda sinistra in corrispondenza della banchina "ex Cabot" con progetto esecutivo da elaborare nel 1998 e lavori da appaltare nel 1999;

- opere occorrenti allo scalo passeggeri², così sinteticamente individuate: completamento dei moli trasversali paraonde e loro banchinamento, realizzazione della banchina ovest, completamento del molo sud ed escavo dei fondali interni, per un costo complessivo di L. 32.300 milioni, secondo stima del Comitato promotore della Stazione marittima;
- costruzione del porto turistico di Marina di Ravenna in base al progetto redatto dall'apposito Consorzio costituito da imprenditori nonché dal Comune e da altri enti interessati e che prevede investimenti complessivi di circa 40 miliardi;
- unificazione dei sistemi informatici in esercizio nei porti italiani al fine di pervenire, nel quadro di una iniziativa dell'Assoporti, già in fase attuativa presso alcuni porti³, ad una rete telematica unitaria portuale in grado di offrire, a titolo oneroso e nel quadro dei servizi di interesse generale di cui all'art. 6 lett. c) L. n. 84 del 1994, informazioni ed elaborazioni di dati all'utenza portuale;
- emanazione di una ordinanza-quadro per disciplinare l'autorizzazione allo svolgimento di operazioni portuali, nonché la concessione e l'occupazione di aree e banchine.

3.2 - Il Piano regolatore portuale

Il vigente Piano regolatore portuale di Ravenna, sebbene a suo tempo approvato (D.M. n. 1397 del 18 maggio 1989) in base a taluni orientamenti ormai parzialmente superati, può, tuttavia, considerarsi sostanzialmente soddisfacente per l'Autorità portuale, tenuto conto delle variazioni apportate e di quelle in elaborazione. Si tratta anzitutto dell'allargamento del canale Candiano nel tratto compreso tra l'abitato di Marina di Ravenna e le confluenze con il canale Piombone, il cui progetto è stato deliberato dal Comitato portuale con atto n. 19/96 del 28 maggio 1996, previe intese con il Comune di Ravenna rappresentato nel Comitato, e approvato dal Consiglio superiore dei lavori pubblici con atto n. 211 del 19 giugno 1996. Ancora dubbia invece è la proposta di riconversione della Darsena di Città e la sua dismissione, atteso che

² E' opportuno chiarire che attualmente nel Porto di Ravenna non esiste scalo-passeggeri.

³ Si tratta del porto di Venezia.