

Determinazione n. 24/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 3 aprile 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;

vista la legge 28 gennaio 1994, n. 84 e in particolare l'articolo 6, comma 1, con la quale l'Autorità portuale di La Spezia è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, nonchè l'articolo 6, comma 4, come risulta sostituito dall'articolo 8-bis del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1998, n. 30;

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, nonchè le annesse relazioni del Commissario, 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 Presidente di Sezione dott. Lucio Todaro Marescotti 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 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 dalle 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 La Spezia l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Lucio Todaro Marescotti

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUI RISULTATI DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI LA SPEZIA PER GLI ESERCIZI 1995 E 1996

SOMMARIO

1. *Premessa.* - PARTE PRIMA. - Aspetti ordinamentali, assetto organico e strutturale. - 2. La trasformazione delle Organizzazioni portuali. - 3. Ordinamento e compiti istituzionali. - 4. Il potere regolamentare. - 5. La programmazione e il referto sull'attività. In particolare: il Piano operativo triennale e il Piano regolatore portuale. - 6. Gli organici dell'Autorità portuale. - 7. La struttura dell'Autorità portuale e i suoi costi. - 8. La vigilanza e il controllo esterno. - PARTE SECONDA. - L'andamento della gestione. - 9. Attività autoritativa. - 10. Privatizzazione e dismissioni. - 11. La valorizzazione dell'area portuale con fondi dell'Unione europea. - 12. Servizi di interesse generale e di manutenzione di parti comuni. - 13. Attività promozionale. - 14. Le concessioni. - 15. Le autorizzazioni. - 16. Interventi per la realizzazione di opere marittime ed impianti portuali. - 17. Il lavoro portuale. - 18. I traffici del porto. - PARTE TERZA. - Bilancio e contabilità. - 19. I bilanci previsionali. - 20. La contabilità finanziaria. Gestione di competenza e di cassa; i residui. - 21. La situazione amministrativa, patrimoniale ed economica. - 22. Rassegna dei principali indicatori di bilancio. - PARTE QUARTA. - Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. Premessa.

La presente relazione ha ad oggetto la gestione dell'Autorità portuale di La Spezia relativa agli anni 1995 e 1996, nonchè i fatti di gestione più rilevanti intervenuti fino a data odierna e viene resa nell'esercizio del controllo di legittimità sulla gestione attribuito alla Corte dei conti, (con le modalità previste dagli articoli 4,7,8,9 e 12 della legge 21 marzo 1958 n.259), dal quarto comma dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994 n.84, recante riordino della legislazione in materia portuale.

Va in proposito precisato che nel porto di La Spezia operava un'Azienda dei mezzi meccanici di cui alla legge 9 ottobre 1967 n. 961 - sulla quale peraltro non veniva esercitato il controllo esterno della Corte dei conti - come tale ricompresa nella elencazione delle organizzazioni portuali contenuta nel primo comma dell'art. 2 L. n. 84 del 1994.

L'attuale Autorità, istituita dall'art.6 della legge di riordino, deriva quindi dalla precedente Azienda attraverso un tipico fenomeno di successione universale tra Enti che vede peraltro due fasi distinte: una prima che va dalla sua costituzione a far tempo dal 1° gennaio 1995, giusta quanto prescrive il quinto comma dell'art.20 della legge n.84, come modificato dal D.L. 21 ottobre 1996 n.535 convertito in L. 23 dicembre 1996 n.647, sino alla data delle dismissioni delle attività operative, ancorchè le strutture siano da considerarsi unico soggetto anche ai fini tributari; una seconda fase, che comporta il definitivo subentro a dismissioni avvenute, dell'Autorità portuale nei diritti e nei rapporti delle pregresse Organizzazioni.

Nel caso di La Spezia, il Comitato portuale ha preso atto che le attività operative risultano dismesse fin dal 1°settembre 1995 e, con opportuno provvedi-

mento formale, ha deliberato l'estinzione dell'Organizzazione portuale in data 13 marzo 1997.

Tenuto conto della fissazione al 1° gennaio 1995 della data di costituzione della nuova Autorità, la presente relazione - che concerne gli esercizi gestionali e contabili 1995 e 1996 - ha riguardo dapprima alla fase commissariale e successivamente a quella attuata con la regolare costituzione degli organi previsti dall'art.7 della legge di riordino.

PARTE PRIMA

Aspetti ordinamentali. Assetto organico e strutturale.

2. La trasformazione delle organizzazioni portuali.

La problematica riguarda ovviamente solo quelle autorità portuali di derivazione dalle pregresse organizzazioni e, nel caso di La Spezia, con riferimento alla sub-categoria delle aziende di mezzi meccanici. Il fine della legge di riordino era quello della privatizzazione dei beni e delle attività produttive svolte dagli enti portuali e l'attribuzione ai nuovi enti delle sole funzioni marcatamente pubblicistiche di programmazione, coordinamento e controllo delle attività esercitate nell'ambito portuale. La configurazione delle nuove Autorità come enti pubblici non economici coglie il risultato finale della trasformazione, che sostanzialmente consiste nel passaggio da una natura tipicamente imprenditoriale della pregressa organizzazione, da qualificarsi come ente pubblico economico, ad una nuova concezione dell'intervento dello Stato nell'economia, in funzione regolatrice e di resa di servizi generali.

Proprio per l'Autorità portuale di La Spezia la Sezione, del resto, aveva colto il significato della nuova realtà giuridica delineata dal legislatore nella determinazione n.9/97 del 22 aprile 1997, con la quale si era dichiarata non conforme a legge l'autorizzazione del Comitato all'assunzione di partecipazione azionaria nella SPEDIA s.p.a. A parte gli aspetti più propriamente connessi all'attività promozionale, di cui si parlerà più oltre, qui preme rilevare quanto affermato dalla Sezione secondo cui la legge di riordino si inserisce in un più vasto quadro normativo di recessione delle amministrazioni pubbliche dall'esercizio di attività imprenditoriali, non solo per scopi di risanamento finanziario ma proprio per un ripensamento della presenza pubblica nell'economia italiana anche indotta dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'esigenza che la liberalizzazione del mercato non resti priva di regole, soprattutto in un campo economico in cui esistono attività soggette a procedure concessorie e comunque svolgentesi in aree infrastrutturali costruite e controllate dai pubblici poteri, ha, secondo la Sezione, indotto il legislatore ad istituire le Autorità, in funzione regolatrice e di controllo, ancorchè non titolari di vera e propria potestà tariffaria, materia peraltro sottoposta a misure di trasparenza e di vigilanza pubblicistica.

La peculiarità della trasformazione degli enti da economici a non economici è invero rappresentata da una prima fase in cui le due nature convivono, ancorchè in capo ad unico soggetto e pur dovendosi ritenere che la permanenza nel corso della gestione commissariale di attività imprenditoriale deve ritenersi voluta dal legislatore solo ai limitati fini di attuare la dismissione delle attività operative e le privatizzazioni.

Delle modalità gestionali che hanno caratterizzato tale fase presso l'Organizzazione portuale di La Spezia si parlerà in prosieguo della relazione, nella parte seconda al paragrafo 10.

Qui va solo ricordato che la convivenza delle due realtà può in sostanza fissarsi per il periodo che va dal 1° gennaio 1995 al 1° settembre successivo, mentre successivamente, pur con la gradualità derivante dal fatto che doveva completarsi il quadro di normazione secondaria e che fino all'entrata in vigore delle disposizioni attuative della legge di riordino, il quarto comma dell' art.20 di questa prevedeva l'applicabilità delle leggi previgenti (veggasi in specie il regime di contabilità), deve considerarsi l'Autorità portuale di La Spezia entrata a pieno titolo nell'ottica pubblicistica propria degli enti non economici, all'atto della definitiva formale estinzione della pregressa Organizzazione sancita con delibera di Comitato del 13 marzo 1997.

Peraltro l'art. 8 bis del D.L. 30 dicembre n.457, introdotto dalla legge di conversione n.30 del 1998 ha previsto la partecipazione delle autorità portuali a Società.

3. Ordinamento e compiti istituzionali

.Al pari di ogni altra Autorità portuale, quella di La Spezia ha la natura di ente non economico, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia finanziaria e di bilancio.

E' da sottolineare il discostarsi dal modello tradizionale degli enti autonomi voluto dal legislatore, laddove ha espressamente escluso l'applicabilità alle autorità della L. 20 marzo 1975 n.70 e del D. L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni, nonché una specifica potestà regolamentare in materia finanziaria e contabile, il che comporta l'esclusione di applicabilità nella materia del D.P.R. 18 dicembre 1979 n.696. Anche la disciplina del personale è improntata a criteri eminentemente privatistici e fondata sulla contrattazione collettiva tra Assoporti e Sindacati di categoria, sulla base di criteri generali previsti da apposito decreto legge e determinati con decreto del Ministro dei trasporti 7 ottobre 1996, registrato alla Corte dei conti in data 15 novembre 1996.

L'art.6 della L. n. 84 attribuisce alle autorità portuali competenze in materia di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo, la vigilanza sull'applicazione delle tariffe sia per le operazioni portuali sia per ogni attività industriale e commerciale che si svolge nel porto.

Per l'esercizio di tali competenze l'Autorità è dotata di poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche per quanto concerne la prevenzione infortuni e la salvaguardia degli standard di igiene nei luoghi di lavoro e la conseguente attività di polizia amministrativa.

A tale ultimo proposito è da notare che in ordine ai poteri da ultimo descritti l'art. 24 della legge prevede al comma 2 bis l'attivazione dei medesimi a far data dalla comunicazione del Presidente al Comitato portuale e comunque non

oltre il 31 dicembre 1997. Tale comunicazione è stata resa alla riunione del Comitato dell'11 dicembre 1997, anche se, non essendo ancora emanato il Regolamento interministeriale in materia di sicurezza e igiene del lavoro in ordine alle operazioni portuali e a quelle svolte nell'ambito portuale, il quadro normativo di riferimento appare per certi versi carente. Opportunamente è stato pertanto costituito un gruppo di lavoro con il compito di redigere un testo unico recante " Regolamento di sicurezza del Porto di La Spezia" che tien conto delle disposizioni del D.L.vo 19 settembre 1994 n.626 e successive modifiche, dell'emanando Regolamento governativo e delle prescrizioni ordinatorie di competenza dell'Autorità.

L'Autorità, altresì, provvede, mediante convenzione con il Ministero dei lavori pubblici alla manutenzione delle parti comuni in ambito portuale, con particolare riguardo ai fondali, affidando i lavori in concessione a seguito di pubblica gara, nonchè all'affidamento e al controllo della fornitura dei servizi di interesse generale.

I limiti della circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale di La Spezia sono stati individuati con Decreto 6 aprile 1994 del Ministro dei Trasporti e della Navigazione nelle aree demaniali marittime, nelle opere portuali e negli antistanti spazi acquei compresi nel tratto di costa che va dalla località Punta del Varignano alla località Punta di Calandrello.

4. Il potere regolamentare.

Strettamente collegato agli aspetti ordinamentali è il potere di regolamento che dalla legge è attribuito espressamente, come si è visto, in materia di vigilanza e controllo delle operazioni portuali. Il problema si è poi posto specificamente per la disciplina della gestione patrimoniale e finanziaria. Il Consiglio di Stato ha infatti, con parere n. 90/97 del 27 agosto 1997, fugato ogni dubbio in ordine all'interpretazione del terzo comma dell'art.6 della legge, disattendendo la tesi ministeriale secondo cui il regolamento di contabilità doveva essere predisposto dai due Ministeri vigilanti.

A giudizio dell'Organo di consulenza, infatti, la potestà regolamentare è in stretta correlazione con l'autonomia di bilancio e finanziaria di ogni Autorità, spettando ai Ministeri vigilanti solo l'approvazione del regolamento o, al più, la redazione di un regolamento-tipo, opportuna per assicurare uniformità all'azione amministrativa.

Su tali linee interpretative si è mossa l'Autorità portuale di La Spezia che ha deliberato il suo regolamento di contabilità solo peraltro per la parte afferente ai bilanci e alla gestione contabile, rinviando ad un secondo momento, sulla base del modello-tipo ministeriale, la disciplina contrattuale. L'Autorità ha invece provveduto a dotarsi, *praeter legem*, di un regolamento per i lavori, le forniture e i servizi da eseguirsi in economia, sulla base di un parere dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Firenze secondo la quale siffatto atto generale, come altre norme attuative della legge n.109/94 in materia di lavori pubblici, possono considerarsi espressione di potere pararegolamentare o di regolamentazione interna ovvero come insieme di regole generali destinate a valere per l'esercizio della discrezionalità, in applicazione del principio secondo cui la spettanza di un potere discrezionale implica anche quello di regolare in via generale ed astratta