

Determinazione n. 73/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 28 luglio 1998;

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;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 20 luglio 1961, con il quale il Consorzio Autonomo per il Porto di Civitavecchia, ora Autorità portuale è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Autorità suddetta, relativi agli esercizi finanziari dal 1995 al 1997, 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 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'Ente per gli esercizi 1995 al 1997;

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 21 marzo del 1958 n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per gli esercizi dal 1995 al 1997 - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Autorità portuale di Civitavecchia - l'unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Antonio Dagnino

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI CIVITAVECCHIA PER GLI ESERCIZI DAL 1995 AL 1997.

SOMMARIO

PREMESSA. - PARTE I - *Cenni sull'ordinamento, la programma e la struttura.* - 1. L'ordinamento. - 1.1 Compiti dell'Autorità portuale. - 1.2 Le risorse dell'Autorità portuale. - 1.3 Il nuovo regime dell'attività operativa e del lavoro portuale. - 1.4 L'integrazione del quadro normativo. - 2. La programmazione. - 2.1 Il piano operative triennale. - 2.2 Il piano regolatore portuale. - 3. Gli organi. - 3.1 La costituzione. - 3.2 Il costo. - 4 Il personale. - 4.1 La segreteria tecnico-operativa ed il relativo funzionigramma. - 4.2 Il segretario generale. - 4.3 Il costo del personale. - PARTE II - *Attività istituzionale.* - 5. La gestione del servizio stazione passeggeri. - 5.1 I saldi di gestione. - 5.2 Le componenti del traffico passeggeri. - 6. Gestione del servizio mezzi meccanici. - 6.1 I saldi di gestione. - 6.2 Il volume della movimentazione delle merci e la privatizzazione dello scalo. - 7. Realizzazione di opere previste nel piano regolatore. - 7.1 Il protocollo d'intesa per la ristrutturazione e l'ampliamento del porto. - 7.2 L'inclusione del porto nel piano degli interventi per il Giubileo. - 8. Attività di promozione. - 9. Esecuzione di opere e apprestamento di attrezzature portuali. - 9.1 Le fonti finanziarie. - 9.2 Gli interventi. - 10. Servizi d'interesse generale. - 11. Amministrazione dei beni demaniali marittimi. - 12. Attività autorizzatoria all'esercizio di operazioni portuali. - 13. Cenni in materia di lavoro portuale. - PARTE III. - *Le risultanze contabili.* - 14. I bilanci. - 14.1 Considerazioni generali. - 14.2 L'ordinamento contabile. - 14.3 La realizzazione della previsione. - 15. Valutazione complessiva dei risultati. - 16. La contabilità finanziaria. - 16.1 I saldi. - 16.2 Analisi delle entrate. - 16.3 Analisi delle spese. - 16.4 Le partite di giro. - 17. Situazione amministrativa - 17.1 L'avanzo di amministrazione. - 17.2 La gestione di cassa. - 17.3 La gestione dei residui. - 18. La contabilità economica. - 19. La contabilità patrimoniale. - Parte IV - *Considerazioni conclusive.* - 20. La definizione strutturale e funzionale dell'Ente. - 21. L'urgenza della dismissione dei beni e attrezzature.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con l'unita relazione la Corte dei conti riferisce sull'attività svolta dall'Autorità portuale di Civitavecchia nel periodo 1995-1997 nonché sui fatti più salienti intervenuti fino a data odierna.

L'Autorità portuale di Civitavecchia - ente pubblico non economico - è stata istituita con l'art. 6 della legge 28 gennaio 1994 n. 84, relativa al riordino della legislazione in materia portuale e si colloca accanto al Consorzio autonomo per il porto di Civitavecchia ente pubblico economico istituito con la legge 9 febbraio 1963, n. 223 ¹, denominato Organizzazione portuale dall'art. 2 della citata legge e destinato a trasformarsi in una o più società private cui il Presidente dell'Autorità portuale è tenuto a trasferire i beni e le attività imprenditoriali del predetto Consorzio.

Ai sensi dell'art. 20, c. 5 della legge n. 84/1994, fino alla data di dismissione dei cennati beni e attività l'Organizzazione e l'Autorità portuale costituiscono un unico soggetto, anche ai fini tributari.

Fino al 28 febbraio 1998 il controllo è stato esercitato dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e cioè mediante un proprio magistrato che ha assistito alle riunioni degli organi collegiali dell'Ente.

Per effetto dell'art. 8 bis del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1998 n. 30, peraltro, il controllo stesso è in atto svolto ai sensi dell'art. 2 della citata legge n. 259 ².

¹ La Corte ha riferito in ordine a detto Consorzio fino al 1994, (cfr. da ultimo determinazione n. 73 del 19 dicembre 1995).

² Sui problemi interpretativi posti dalla disposizione recata dall'indicato art. 8 bis la Corte si è pronunciata con determinazione n. 21/98 del 10 marzo 1998.

PARTE I^a

Cenni sull'ordinamento, la programmazione e la struttura

1. L'ordinamento

La legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante "Riordino della legislazione in materia portuale disciplina, ai sensi dell'art. 1, "... l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del Piano Generale dei Trasporti dettando principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso".

Al di là delle enunciazioni di principio, la legge è il primo effettivo atto normativo primario che rivede in modo organico la realtà portuale nazionale e ne traccia il complessivo riassetto dal punto di vista pianificatorio, strutturale, organizzativo ed operativo, identificando per ciascun segmento un modello omogeneo rispetto ad una preesistente realtà regolata con norme stratificatesi nel tempo, frequentemente nate da esigenze contingenti, e, pertanto, disomogenee.

Peraltro, anche tale nuovo assetto normativo ha subito, sin dal momento dell'emanazione del testo principale, una continua modificazione attraverso l'emanazione da parte del Governo di una consecutiva serie di decreti-legge, terminata, soltanto alla fine del 1996, con la conversione nella legge 23 dicembre 1996, n. 647 del decreto legge n. 535/1996.

Anche recentemente si è sentita l'esigenza di intervenire nuovamente sull'assetto della materia mediante il già citato decreto-legge 30 dicembre 1997 n. 457, convertito nella legge n. 30/1998 (art 8 e 8 bis).

1.1 Compiti dell'Autorità portuale

La legge n. 84/1994 pur non modificando l'ordinamento portuale per quella parte che riserva in via ordinaria, allo Stato, tramite l'Amministrazione dei trasporti e della navigazione (già Marina Mercantile) la regolazione dell'uso dei porti mediante gli uffici periferici (Capitanerie di Porto) di quel Ministero,

cancella quel complesso di organismi dissimili, istituiti con norme diverse, in molteplici porti, prevedendo di contro in 18 porti (ora 19) di maggiore importanza, l'istituzione di "Autorità Portuali" aventi tutti identica natura giuridica e medesimi compiti.

Dalle norme contenute nella legge stessa (art. 6 comma 2) risulta testualmente che l'Autorità Portuale "ha personalità giuridica di diritto pubblico". Tale natura pubblicistica viene confermata altresì dalla vigilanza generale cui essa è sottoposta a norma dell'art. 12, ove è richiamata l'approvazione delle delibere del Presidente e del Comitato Portuale da parte del Ministero dei trasporti e della navigazione, dalla previsione del controllo della Corte dei conti sulla gestione dell'Autorità stessa, da quanto previsto all'art. 6, comma 3, circa la gestione patrimoniale e finanziaria e il conto consuntivo.

I compiti istituzionali dell'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 6, c. I della legge n. 84/1994, si sostanziano nei seguenti:

- a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle attività commerciali e industriali esercitate nei porti con poteri di regolamentazione e di ordinanza;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei lavori pubblici che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili;
- c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale individuati con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione.

Ad essa non si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 70 del 1975 e successive modificazioni, nonchè le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni, fatta eccezione per quanto specificamente previsto dal comma 2 dell'art. 23 della citata legge 84/1994.

La gestione patrimoniale e finanziaria dell'Autorità portuale è disciplinata da un regolamento di contabilità deliberato dall'Ente nella seduta del 18 dicembre 1997, in corso di approvazione del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro. Il conto consuntivo dell'Autorità portuale è allegato allo stato di previsione del Ministero dei

trasporti e della navigazione per l'esercizio successivo a quello nel quale il medesimo è approvato.

L'esercizio delle attività d'interesse generale e di gestione delle parti comuni del porto (art. 6, comma 1, lett. b e c della legge n. 84) è affidato in concessione dall'autorità portuale mediante gara pubblica.

L'Autorità portuale non può in alcun caso, nè direttamente nè attraverso la costituzione o la partecipazione in società, esercitare la gestione delle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1, e di ogni altra attività strettamente connessa.

1.2 Le risorse dell'Autorità portuale

Le entrate dell'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 84/1994, sono costituite:

- a) dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale e delle aree demaniali comprese nella circoscrizione territoriale, nonchè dai proventi di autorizzazioni per operazioni portuali;
- b) dagli eventuali proventi derivanti dalle cessioni di impianti;
- c) dal gettito delle tasse sulle merci sbarcate e imbarcate;
- d) dai contributi delle regioni, degli enti locali e di altri enti ed organismi pubblici;
- e) da entrate diverse.

1.3 Il nuovo regime dell'attività operativa e del lavoro portuale

Le modifiche al regime normativo in materia di lavoro portuale o delle attività operative è parte quantitativamente preponderante della stessa legge.

In linea di principio l'atto normativo ha come obiettivo la rimozione della riserva del lavoro portuale e l'introduzione, anche all'interno dei porti, delle regole di concorrenza nel segmento operativo delle attività portuali.

Richiamato l'art. 16, in cui si definiscono le operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento delle merci in ambito portuale), se ne

affida l'effettuazione ad imprese operanti, previa autorizzazione, in regime di concorrenza, e si prevede quindi:

- la trasformazione delle preesistenti "Compagnie portuali" o "Gruppi portuali" in società di diritto privato per l'esercizio in regime di concorrenza delle operazioni portuali e per la fornitura di servizi (art. 21). Tali società assorbono lavoratori e addetti delle preesistenti Compagnie e Gruppi (art. 23, comma 1);
- il trasferimento alle dipendenze delle autorità portuali del personale delle Organizzazioni portuali nei limiti del fabbisogno di personale individuato dall'autorità medesima, con collocazione in mobilità del personale eccedente tale fabbisogno (art. 23, comma 2);
- l'assorbimento del personale eccedente da parte delle imprese portuali (art. 16) e delle imprese concessionarie di aree o banchine portuali (art. 18) per un periodo fissato in 3 anni circa (fino al 31 dicembre del terzo anno successivo alla data di entrata in vigore della legge) (art. 23, comma 3) a fronte peraltro di una riduzione degli oneri di autorizzazione e concessione per i soggetti che si fanno carico del personale in questione (art. 23, comma 5);
- la possibilità che le autorità portuali esistenti nei porti sedi di Organizzazioni portuali continuino a gestire i servizi di interesse nazionale già da essi gestiti utilizzando il personale eccedente le esigenze dell'autorità (art. 23, comma 4);
- la possibilità che le imprese di cui all'art. 16 utilizzino il personale eccedente le esigenze delle società che subentrano alle Compagnie e Gruppi portuali assunto da "associazioni del lavoro portuale" per mere prestazioni di lavoro allorchè ciò sia necessario per far fronte alle fluttuazioni del traffico (art. 17);
- il permanere delle "autonomie funzionali", per le imprese industriali siderurgiche e metallurgiche che si avvalevano di tale possibilità, fino alla scadenza della concessione (art. 19).

1.4 L'integrazione del quadro normativo

La concreta attuazione delle citate innovazioni normative non può prescindere come precedentemente cennato, dall'adozione, da parte dell'Amministrazione dei trasporti e della navigazione, dei provvedimenti, di natura regolamentare, previsti dalla più volte citata legge n. 84/1994, che, di seguito, si riassumono e che solo in parte sono stati emanati:

- 1) l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti di categoria II, classi I, II e III (art. 4);
- 2) l'individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione, da realizzare nei porti di categoria II, classi I e II (art. 5);
- 3) l'individuazione dei criteri e dei meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, di rimorchio, ormeggio e battellaggio (art. 14);
- 4) l'istituzione della Commissione consultiva centrale, avente compiti consultivi in materia di organizzazione portuale e di sicurezza ed igiene del lavoro (art. 15);
- 5) l'emanazione del regolamento per la disciplina delle autorizzazioni delle imprese all'esercizio delle operazioni portuali (art. 16);
- 6) l'individuazione delle norme per l'istituzione ed il funzionamento delle Agenzie per l'erogazione di mere prestazioni di mano d'opera (art. 17);
- 7) l'individuazione dei criteri cui devono attenersi le autorità portuali nel rilascio delle concessioni di aree o banchine in ambito portuale (art. 18);
- 8) la mobilità del personale in esubero successivamente alla determinazione degli organici delle autorità portuali e l'individuazione dei criteri per l'impiego del personale dipendente delle Compagnie e dei Gruppi portuali in esubero alle società di cui all'art. 21 (art. 23).

Di detti provvedimenti risulta emanato solo quello di cui sub 5.

2. La programmazione

2.1 Il piano operativo triennale

Ai sensi dell'art. 9, c. 3, della legge istitutiva il Comitato portuale approva il piano operativo triennale concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati.

A tale adempimento il Comitato portuale ha dato attuazione in data 22 giugno 1996 con deliberazione n. 43.

Fulcro del documento è la riconosciuta esigenza della ristrutturazione ed ampliamento del porto mediante l'immediato finanziamento e la realizzazione in vista del Giubileo del 2000 delle seguenti opere:

- a) la costruzione di una nuova banchina all'interno della diga foranea (da realizzarsi mediante il raccordo tra il vertice della banchina di Toccata e il suo contrapposto della banchina n. 12-13), che consentirà di dare immediata risposta alla carenza di banchine da destinare ad ormeggio polivalente;
- b) il prolungamento della diga foranea e la costruzione di una nuova banchina commerciale nella prospettiva di una delocalizzazione e specializzazione delle attività; in tale quadro sono state previste:
 - la destinazione esclusiva delle zone del porto storico all'attracco di navi da crociera o di traghetti per il collegamento con le isole (e conseguente spostamento delle attività commerciali da dette zone, nonchè di sedi istituzionali, magazzini e officine meccaniche);
 - l'aumento del numero delle banchine per attracchi commerciali, quale premessa indispensabile per l'acquisizione di nuovi traffici;
 - la costruzione di una nuova banchina a nord della città in prossimità di aree da destinare all'insediamento di attività organizzative e complementari alle operazioni di imbarco e sbarco delle merci;
 - una diversa localizzazione dei binari ferroviari in atto posti nella fascia di costa prospiciente la passeggiata a mare del centro cittadino;
 - la realizzazione di una nuova più adeguata stazione marittima;
- c) lo spostamento della darsena petrolifera a nord, nella prospettiva del conseguimento di benefici economico-produttivi ed ecologico-ambientali.

Quanto alle fonti di copertura, il documento si ripropone il conseguimento di finanziamenti a valere sulle risorse statali destinate al Giubileo ovvero private, nella forma della tecnica finanziaria del project financing.

Nel quadro poi dell'attuazione della disciplina recata dalla legge n. 84/1994 sono previste in particolare la privatizzazione della gestione operativa (grues e officina), la revisione delle autorizzazioni e concessioni, la verifica di tutte le tariffe portuali, l'attivazione di iniziative promozionali volte alla presenza del porto alle fiere nazionali e internazionali dei settori di traffico, la costituzione di una società mista per la gestione di un sistema informatico-telematico, l'ammodernamento del sistema di erogazione del servizio idrico e l'aumento della capacità di erogazione del medesimo.

Il documento di piano non è stato aggiornato sotto alcun profilo, stante la persistente attualità dei vari obiettivi assunti.

2.2 Il piano regolatore portuale

La legge introduce per la prima volta nell'ordinamento (art. 5, comma 1) la definizione del concetto di piano regolatore portuale indicando la procedura di approvazione ed i principi di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione del territorio in cui si inserisce il porto.

Tale strumento non è previsto per i porti con funzione turistica e da diporto, la cui realizzazione continua ad essere regolata dalle precedenti norme in materia di concessione.

Ulteriormente significativa è la modificazione apportata alla politica di programmazione delle opere portuali. A fronte di una prassi che in precedenza voleva il Ministero dei lavori pubblici quale soggetto determinante sulle scelte relative alle opere da realizzare, il comma 10, dello stesso art. 5 attribuisce al Ministro dei trasporti e della navigazione l'indicazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione da realizzare nei porti di cui alla categoria II^a, classi I^a e II^a sulla base delle proposte contenute nei piani operativi triennali.

Si segnala che, con voto favorevole espresso dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, in data 28 settembre 1990, fu approvato il piano regolatore portuale dell'Ente, aggiornato con D.M. n. 3253 del 27 dicembre 1992.