

singole autorità portuali - di un nucleo di norme-tipo, inseribili nei regolamenti di contabilità di detti enti mediante delibere adottate dagli stessi, volte a costituire la disciplina di base del controllo di gestione e a consentire perciò la verifica in concreto di tempi, modi e costi dell'azione posta in essere dalle autorità portuali.

La rassegna invero condotta nel paragrafo 5, ma solo sulla base di una rielaborazione extra-contabile dei dati finanziari effettuata dall'ufficio di ragioneria dell'Ente in esame, non può considerarsi pienamente rispondente, sia perchè non inclusiva (detta rielaborazione) delle spese per gli interventi in conto capitale, sia perchè strutturata in centri di costo non (più) coerenti con il taglio istituzionale proprio dell'Autorità portuale, identificabile in un ente pubblico non economico, volto all'assolvimento delle funzioni esclusivamente pubblicistiche previste dalla legge di riordino n. 84/1994.

In tale quadro l'articolazione dei centri di costo va correttamente imposta alla stregua sia dei fondamentali obiettivi, posti dalla legge con l'art. 6 c. 1, sia delle entrate, individuate con l'art. 13 della medesima, tra le quali primeggiano quelle derivanti dai canoni demaniali che perciò devono far capo ad un autonomo centro di responsabilità.

7.5 Risultanze negative dei servizi d'interesse generale gestiti da società partecipate

Pur con le limitazioni or ora esposte, la rassegna degli andamenti gestori istituzionali condotta nel paragrafo 5 ha consentito - come sintetizzato nella tabella n. 5 - di verificare le linee di tendenza dei costi - nonchè dei tempi e dei modi - degli interventi posti in essere dall'Ente (benchè riconducibili ai soli conti economici).

Merita al riguardo di essere sottolineata - a fronte del trend sempre positivo dell'amministrazione generale e del servizio idrico, ovvero sempre negativo dei mezzi meccanici, della gestione delle aree portuali e del lavoro portuale - l'inversione di tendenza di altri due settori.

Le manovre ferroviarie, hanno costituito un settore con un saldo di gestione - cfr. paragrafo 5.6 - sempre attivo, mentre nel periodo in esame hanno registrato un regresso del medesimo e nel 1998 persino perdite per 142 milioni, in concomitanza con l'esercizio in concessione del servizio di manovre ferroviarie da parte della società FERPORT, la cui costituzione era stata promossa dall'Autorità portuale ai sensi dell'art. 23, c. 5 della legge di riordino.

Non costituisce poi inversione di tendenza, ma peggioramento del trend negativo, il risultato del servizio di pulizia delle aree portuali, - cfr. par. 5.5 - emerso in coincidenza con la gestione in concessione da parte della S.E.P.N. ugualmente promossa dall'Ente ai sensi della menzionata disposizione di legge.

Non vi sono altri servizi di interesse generale per i quali l'Ente ha promosso la costituzione - partecipata - di apposite società, sicchè è da constatare la risultanza negativa di tale forma di gestione dei servizi di interesse generale, che si rapporta ad una disposizione di legge in verità introdotta - parrebbe con non adeguata coerenza - nel disegno normativo delineato dalla stessa legge n. 84.

Stabilisce invero l'art. 6, c. 5 della medesima che l'esercizio delle attività inerenti ai servizi di interesse generale è affidato in concessione dall'autorità portuale mediante gara pubblica e tale modalità si raccorda strettamente con la finalità di fondo perseguita dal legislatore di liberare cioè le istituzioni portuali - enti pubblici non economici - da incombenze estranee a quelle strettamente pubblicistiche.

Peraltro la disposizione dell'art. 23, c. 5 - introdotta nel corso dei lavori parlamentari con apposito emendamento - rappresenta una deroga al testo e alla ratio della regola dell'art. 6, c. 5, ancorchè finalizzata a facilitare la soluzione del problema relativo agli esuberi di personale che si sarebbero determinati, come in effetti è poi avvenuto.

Ma la singolarità di detta forma di esercizio d'un servizio d'interesse generale è costituita quanto meno dall'aggravio di spesa derivante dal capitale - sebbene non superiore al 50% - sottoscritto dall'Autorità portuale, nonchè - con sacrificio della trasparenza - dall'ambiguo ruolo della medesima Autorità, che affida - senza gara - un servizio ad una società alla quale essa stessa partecipa, (sebbene in misura non maggioritaria, anche se nel secondo dei due casi indicati la Autorità peraltro ha sottoscritto il 50% del capitale).

Alla stregua delle considerazioni che precedono è dato constatare quale misura economicamente meno svantaggiosa per l'Ente la prosecuzione dell'esercizio diretto (mediante convenzione) dei servizi d'interesse generale condotti in tal modo dal pregresso Consorzio, tanto più che la entità degli esuberi - che costituiscono il presupposto della promozione della costituzione di dette società a termini del ricordato art. 23, c. 5 - è destinata a scomparire.

L'alternativa privilegiata dalla Corte è ad ogni modo data dall'applicazione della regola fondamentale (concessione, previa gara) e ciò anche alla luce delle risultanze di gestione relative all'unico servizio d'interesse generale concesso, previa gara, come già sottolineato nel paragrafo 5.7.

Trattasi del servizio relativo alla stazione marittima, con un saldo di gestione endemicamente costituito da perdite, sostituite da saldi positivi nel 1997 e nel 1998, appena resasi operativa la concessione alla società Alilauro, previa regolare gara.

Nel presente, ad ogni modo, sussiste la esigenza d'una puntuale rendicontazione, da parte dell'Ente delle due menzionate gestioni societarie partecipate, così come richiesto dal Collegio dei revisori dei conti.

7.6 La dismissione dei beni ed attività del C.A.P.

La fase relativa alla dismissione dei beni ed attività del Consorzio autonomo del porto (Organizzazione portuale) è durata ben oltre i "sei mesi...non prorogabili" fissati dall'art. 20, c. 2 della legge di riordino.

Nel paragrafo 5.3.2. sono state esposte le vicende relative alla dismissione delle vecchie gru, dopo che l'Amministratore straordinario aveva provveduto nel 1996 alla vendita previa gara delle strutture di maggior pregio, costituite dalle quattro gru portacontainer del valore di 6153 milioni.

Solo di recente l'Ente ha assicurato di aver provveduto alla rottamazione di alcune gru e alla estromissione del ciclo produttivo di altre.

In tale presupposto, se la dismissione è davvero ultimata, la Corte sollecita l'emanazione del formale provvedimento di dismissione, posto che, a termini dell'art. 20, c. 5 della legge di riordino, solo "fino alla data della avvenuta di dismissione" le organizzazioni portuali e le autorità portuali sono considerate, anche ai fini tributari, un unico soggetto e in tale configurazione provvisoria tale ultimo soggetto può continuare a svolgere operazioni portuali.

"Successivamente a tale data" - prosegue l'art. 20, c. 5 - le autorità portuali subentrano alle organizzazioni portuali nella proprietà e nel possesso dei beni in precedenza non trasferiti - in quanto estranei all'attività imprenditoriale - e in tutti i rapporti in corso.

La individuazione di una data precisa relativa all'avvenuta dismissione si configura pertanto di rilevanza sostanziale in ordine agli indicati profili ed alla

estinzione definitiva del Consorzio autonomo del porto, denominato Organizzazione portuale.

7.7. Il Piano operativo triennale 1999-2001

Tale documento, deliberato dal Comitato portuale il 15 luglio 1998, rappresenta - secondo l'Ente - un momento di raccordo tra il primo Piano operativo triennale e un nuovo piano regolatore portuale.

Sono ivi assunte come obiettivi di fondo la predisposizione di un quadro di riferimento affidabile per le iniziative imprenditoriali, l'assicurazione delle condizioni per la crescita dei principali settori d'attività dello scalo e la prospettiva di una migliore integrazione tra il porto e la città.

Individuate poi nello scalo tre aree, incentrate sul trasporto merci (zona est), sul trasporto passeggeri (zona ovest) e sulla cantieristica (zona centrale), sono delineati i fattori competitivi in ciascuno dei tre settori, unitamente ai punti di forza e a quelli di debolezza di ciascuno, alle linee strategiche valide per ciascun comparto e alle concrete direttrici d'intervento.

Come rilevato nel paragrafo 2.6, all'elencazione degli interventi previsti non si accompagnano l'analisi e l'indicazione delle fonti di copertura di ciascun intervento, nè si rinviene una specificazione dello stato dell'iter del procedimento di sovvenzionamento di ciascuno di essi, elementi questi richiesti dalla natura stessa del Piano, che la legge qualifica "operativo", e senza i quali nel documento finisce per prevalere la componente di "mero studio" o di "programmazione generale".

7.8. Le risultanze contabili

La contabilità dell'Ente è stata oggetto di analisi nel paragrafo 6 sotto il triplice riflesso finanziario, economico e patrimoniale, sicchè le specifiche considerazioni ivi espresse si intendono nella presente sede richiamate.

Come valutazioni di sintesi vanno in questa sede reiterate le puntualizzazioni anticipate nel paragrafo 6.4 e nella tabella n. 8 in ordine ai saldi tutti di segno positivo emersi nel triennio, tranne quello patrimoniale, influenzato da pregresse negative risultanze economiche in via ormai di completo superamento per effetto dei saldi economici attivi realizzati nel triennio.

Meritano un cenno i saldi finanziari correnti, in ogni anno di segno positivo, e perciò espressivi di un quadro di sicurezza finanziaria.

Quanto al 1996 vanno segnalate le notevoli entrate straordinarie in conto capitale, costituite dai cennati 6,13 miliardi realizzati con la vendita delle azioni corrispondenti alle quattro gru portacontenitori che erano state conferite alla Società Porto di Napoli, nonchè gli 8,17 miliardi corrispondenti agli importi relativi al trattamento di fine rapporto dei dipendenti dell'Ente, in servizio alla data del 31 dicembre 1993, anticipati dall'Ente ma posti a carico dello Stato con l'art. 28, c. 1 della legge di riordino.

Vanno poi considerati i saldi negativi delle poste in conto capitale degli anni 1997 e 1998, (-4,4 miliardi nel primo e -1,97 miliardi nell'altro) - ma meritevoli di un cenno - perchè corrispondenti all'autofinanziamento deciso ed attuato dall'Ente di parti di talune realizzazioni non integralmente coperte da trasferimenti.

Sul versante dei conti economici sono risultate rilevanti le cancellazioni nel 1996 e nel 1998 dei residui attivi connessi ai canoni demaniali, anche se es-

se non hanno compromesso i complessivi esiti economici di detti anni, per la presenza consistente nel primo di essi, ma di un certo rilievo anche nel 1998, delle sopravvenienze attive derivanti dal pagamento da parte dello Stato dei cennati oltre 8 miliardi per t.f.r..

Il settore delle concessioni demaniali resta peraltro influenzato da una notevole massa di residui attivi e da un insufficiente indice di smaltimento degli stessi (lo 0,3 nell'ultimo biennio), risultanze queste cui gli organi di amministrazione dell'Ente sono tenuti a finalizzare un congruo potenziamento dell'azione di contrasto.

7.9. Le carenze regolamentari del Ministro vigilante

Come sottolineato nel paragrafo 5.2., in tema di concessioni demaniali i profili di maggiore gravità riguardano le concessioni di aree e banchine disciplinate dall'art. 18 della legge di riordino, che, peraltro, prevede l'emanazione d'un regolamento del Ministro dei trasporti e della navigazione, non ancora emanato, dopo oltre cinque anni dalla riforma.

Tale censurabile inerzia determina gravi conseguenze non solo perchè manca una disciplina relativa alle idonee forme di pubblicità delle concessioni, ovvero non sono stati specificati la durata delle medesime e i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, ma anche perchè non sono stati stabiliti i limiti minimi dei canoni di concessione, nonchè la quantificazione degli stessi in relazione alla durata delle concessioni, agli investimenti previsti, al valore delle aree e degli impianti utilizzabili e all'entità dei traffici.

Sono da riferire perciò all'esposto omissivo comportamento ministeriale una condotta concessoria sostanzialmente priva di certe regole fondamentali, e quindi taluni inconvenienti lamentati dall'Ente, posto che la inesistenza di detti

limiti minimi dei canoni consente forme di "gara al ribasso" praticate da certe istituzioni portuali ai danni di altre.

La Corte sottolinea in proposito per un verso che l'iter della formazione del testo regolamentare da tempo risulta concluso, e che, per altro verso, l'emanazione di norme da parte del Ministro in puntuale attuazione di una specifica disposizione di legge costituisce attività dovuta, essendo discrezionale soltanto il contenuto di detta attività normativa secondaria.

Del resto, non risultando esplicitate in puntuali proposte di legge le ragioni sottese a modifiche dell'impianto della legge sul punto in esame, ritenute eventualmente in sede governativa meritevoli di essere apportate, la Corte segnala l'esigenza che la esposta anomalia sia considerata nella competente sede parlamentare.

Da ultimo va sottolineato che l'inerzia ministeriale - che data da oltre cinque anni - investe un'altra, ugualmente rilevante, materia - per tacere di altre - attinente alla classificazione dei porti e in particolare alla determinazione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti e all'appartenenza di ogni scalo ad una delle classi individuate con l'art. 4, c. 1 della legge di riordino.

Anche in tal caso la Corte ritiene inammissibile l'avvenuta - se non sostanziale caducazione - certamente inoperatività prolungata di talune disposizioni di legge in dipendenza di comportamenti ministeriali omissivi dell'esercizio della potestà normativa specificamente conferita dalla legge; pure su tale argomento si ritiene opportuna una riflessione in sede parlamentare, a motivo dell'atipico comportamento del Ministro vigilante: secondo il nostro ordinamento invero le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori in modo espresso o per incompatibilità tra vecchie e nuove norme o per diversa regolamentazione dell'intera materia e non, perciò, anche per desuetudine.

Appendice: indici di bilancio**1 - Autonomia finanziaria**

Rapporto tra le entrate correnti al netto dei trasferimenti correnti ed il totale delle entrate correnti. Espone il grado di autonomia dell'Ente da interventi esterni. Varia da zero, autonomia nulla, ad uno, autonomia massima.

(in milioni di lire)

		1996	1997	1998
entrate correnti	<i>a</i>	42.647	41.333	36.468
trasferimenti correnti	<i>b</i>	2.952	5.849	8.453
<i>indice (a - b)/a</i>		<i>0,93</i>	<i>0,86</i>	<i>0,77</i>

2 - Velocità di riscossione entrate correnti

Rapporto tra le riscossioni correnti di competenza e i relativi accertamenti d'esercizio. Varia da zero, nessuna riscossione, ad uno (valore di riferimento), completa riscossione di quanto accertato. La funzionalità gestoria dell'Ente risulta tanto maggiore quanto più le riscossioni si avvicinano agli accertamenti.

riscossioni	<i>a</i>	32.011	30.462	28.128
accertamenti	<i>b</i>	42.647	41.333	36.468
<i>indice a/b</i>		<i>0,75</i>	<i>0,74</i>	<i>0,77</i>

3 - Velocità di gestione delle spese correnti

Rapporto tra i pagamenti correnti di competenza ed i corrispondenti impegni d'esercizio. Varia da zero, velocità nulla con impegni non realizzati, ad uno (valore ottimale di riferimento), velocità massima con completa realizzazione degli impegni. La funzionalità gestoria dell'Ente risulta tanto maggiore quanto più i pagamenti si avvicinano agli impegni.

pagamenti	<i>a</i>	22.975	24.140	22.769
impegni	<i>b</i>	30.496	32.280	30.170
<i>indice a/b</i>		<i>0,75</i>	<i>0,75</i>	<i>0,75</i>

4 - Indice di scostamento tra previsioni iniziali e accertamenti

Rapporto tra gli accertamenti e le relative previsioni iniziali. Il valore ottimale di riferimento è pari ad 1 (l'attendibilità delle previsioni trova conferma in pari accertamenti). Quando il valore è, invece, inferiore o superiore ad uno si è rispettivamente accertato meno o più del previsto.

accertamenti	<i>a</i>	78.352	71.206	60.638
previsioni iniziali	<i>b</i>	57.624	82.074	110.879
<i>indice (a/b)-1</i>		<i>+0,36</i>	<i>-0,13</i>	<i>-0,45</i>

5 - *Indice di scostamento tra previsioni iniziali e impegni*

Rapporto tra gli impegni e le relative previsioni iniziali. Il valore ottimale di riferimento è pari ad uno (l'attendibilità delle previsioni trova conferma in pari impegni). Quando il valore è, invece, inferiore o superiore ad 1 si è rispettivamente impegnato meno o più del previsto.

impegni	<i>a</i>	58.893	66.584	56.314
previsioni iniziali	<i>b</i>	57.624	85.919	119.720
<i>indice (a/b)-1</i>		<i>+0,02</i>	<i>-0,23</i>	<i>-0,53</i>

6 - *Indice di rigidità della spesa di funzionamento*

Varia da zero, rigidità nulla, a uno, massima rigidità.

spese per gli organi istituzionali +	<i>a</i>	415	315	577
oneri per il personale (in serv. e quies.) +	<i>b</i>	19.007	18.933	15.220
acquisto beni di consumo e servizi	<i>c</i>	7.961	8.654	10.382
impegni spese correnti di competenza	<i>d</i>	30.496	32.280	30.170
<i>indice (a+b+c) / d</i>		<i>0,90</i>	<i>0,86</i>	<i>0,87</i>

7 - *Incidenza residui attivi*

Rapporto tra il totale dei residui attivi e gli accertamenti di competenza. Indica la quantità degli accertamenti di competenza che al termine dell'esercizio risultano ancora da riscuotere. Varia da zero, produzione nulla di residui, ad uno, produzione massima.

totale residui attivi d'esercizio	<i>a</i>	15.022	28.682	14.960
totale accertamenti d'esercizio	<i>b</i>	78.352	71.206	60.638
<i>indice a/b</i>		<i>0,19</i>	<i>0,40</i>	<i>0,25</i>

8 - *Incidenza residui passivi*

Rapporto tra il totale dei residui passivi e gli impegni di competenza. Indica la quantità degli impegni di competenza che al termine dell'esercizio risultano ancora da pagare. Varia da zero, produzione nulla di residui, ad uno, produzione massima.

totale residui passivi d'esercizio	<i>a</i>	10.496	26.102	9.986
totale impegni d'esercizio	<i>b</i>	58.893	66.584	56.314
<i>indice a/b</i>		<i>0,18</i>	<i>0,39</i>	<i>0,18</i>

9 - *Smaltimento residui attivi*

Rapporto tra le riscossioni e le cancellazioni, al numeratore, e i residui iniziali e quelli aggiunti, al denominatore. Varia da zero ad uno (valore di riferimento) e, eventualmente, oltre. Indica se le riscossioni o i pagamenti si avvicinano, raggiungono o superano la consistenza iniziale dei residui

residui riscossi	<i>a</i>	15.600	10.522	38.527
minori accertamenti	<i>b</i>	1.554	334	1.582
residui all'1/1	<i>c</i>	50.189	48.056	65.882
maggiori accertamenti	<i>d</i>	0	0	0
<i>Indice (a+b) / (c+d)</i>		<i>0,34</i>	<i>0,23</i>	<i>0,61</i>

10 - Smaltimento residui passivi

Rapporto tra i pagamenti e le cancellazioni, al numeratore, e i residui iniziali e quelli aggiunti, al denominatore. Varia da zero ad uno (valore di riferimento) e, eventualmente, oltre. Indica se le riscossioni o i pagamenti si avvicinano, raggiungono o superano la consistenza iniziale dei residui

residui pagati	<i>e</i>	7.263	9.159	17.592
minori accertamenti	<i>f</i>	0	0	0
residui all'1/1	<i>g</i>	33.526	36.759	53.702
maggiori accertamenti	<i>h</i>	0	0	0
<i>Indice (e+f) / (g+h)</i>		<i>0,22</i>	<i>0,48</i>	<i>0,33</i>

11 - Indice della capacità di spesa

Rapporto tra i pagamenti totali dell'esercizio (in conto competenza e in conto residui) e la massa spendibile (impegni di competenza e residui passivi iniziali). Varia da zero, nessuna spesa, ad uno ed, eventualmente, oltre. Indica l'utilizzazione dell'autorizzazione di spesa.

pagamenti in conto competenza	<i>a</i>	48.397	40.482	46.328
pagamenti in conto residui	<i>b</i>	7.263	9.159	17.592
impegni di competenza	<i>c</i>	58.893	66.584	56.314
residui passivi all'1/1	<i>d</i>	33.526	36.759	53.702
<i>indice (a+b) / (c+d)</i>		<i>0,60</i>	<i>0,48</i>	<i>0,58</i>

12 - Indice di accumulo annuale di residui passivi

Rapporto tra i pagamenti totali dell'esercizio (in conto competenza e in conto residui) e la massa spendibile (impegni di competenza e residui passivi iniziali). Varia da zero, nessuna spesa, ad uno ed, eventualmente, oltre. Indica l'utilizzazione dell'autorizzazione di spesa.

totale residui passivi al 31/12	<i>e</i>	36.759	53.702	46.096
impegni di competenza	<i>f</i>	58.893	66.584	56.314
residui passivi all'1/1	<i>g</i>	33.526	36.759	53.702
<i>indice e / (f+g)</i>		<i>0,40</i>	<i>0,52</i>	<i>0,42</i>

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

MODULARIO
C. C. 2

Determinazione 21/98



La
Corte dei Conti
in
Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 20 marzo 1998;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

udito il relatore Consigliere dott. Salvatore Tripaldi;

esaminati gli atti;

Fatto

In sede di conversione del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione", effettuata, con modificazioni dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, è stato introdotto l'art. 8 bis con il quale vengono modificate, sostituite e integrate talune disposizioni della legge 28 gennaio 1994, n. 84, concernente il riordino della legislazione in materia portuale.

Tra le innovazioni risulta in particolare quella - di cui alla lettera c) del suindicato art. 8 bis - con la quale è stato sostituito l'art. 6, c. 4 della citata legge n. 84 del 1994 mediante una norma che così recita: "il rendiconto della gestione finanziaria dell'autorità portuale è soggetto al controllo della Corte dei conti".

Il testo della norma sostituita, per contro, era il seguente "il controllo di legittimità sulla gestione dell'autorità portuale è esercitato dalla Corte dei conti con le modalità previste dagli articoli 4, 7, 8, 9 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259", attuativa dell'art. 100, c. 2, della Costituzione in materia di controllo della Corte dei conti sugli enti.

In applicazione dell'originario testo dell'art. 6, c. 4 della legge n. 84/1994 il controllo è stato esercitato in conformità della disposizione dell'art. 12 della legge n. 259/1958, mediante cioè appositi magistrati delegati ai fini istruttori al controllo spettante a questa Sezione, i quali hanno assistito alle riunioni degli organi collegiali di amministrazione e di controllo delle varie autorità portuali.

Diritto

La Sezione è chiamata a decidere se per effetto della indicata sostituzione di norme permane la propria competenza in tema di controllo sulle autorità portuali.