

Determinazione n. 75/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 28 dicembre 1999;

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 l'articolo 6, comma 1 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 con il quale è stata istituita l'Autorità portuale di Messina;

visto l'articolo 6, comma 4 della predetta legge, come sostituito con l'articolo 8-bis comma 1, lettera c) del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1998, n. 30, che assoggetta il rendiconto della gestione finanziaria delle autorità portuali al controllo della Corte dei conti;

vista la determinazione di questa Sezione n. 21 del 20 marzo 1998 secondo la quale il controllo della Corte dei conti sulle autorità portuali disposto dal citato articolo 8-bis del decreto-legge n. 457 del 1997 è riconducibile nella previsione normativa dell'articolo 2 della indicata legge n. 259 del 1958;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1997 e 1998, nonché le annesse relazioni del Commissario dell'Autorità portuale di Messina 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 Raffaele Squitieri 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 1997 e 1998;

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 perché 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 1997 e 1998 - cor-

redati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell’Autorità Portuale di Messina, l’unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Ente stesso.

L’ESTENSORE

f.to Raffaele Squitieri

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI MESSINA PER GLI ESERCIZI 1997-1998.

SOMMARIO

Premessa. - 1. Ordinamento. - 2. Organi. - 3. Personale. - 4. Attività istituzionale. - 4.1 Dismissione delle attività operative e dei beni dell'organizzazione portuale. - 4.2 Concessioni di aree demaniali. - 5. I risultati della gestione finanziaria. - 5.1 La impostazione dei documenti contabili. - 5.2 Il rendiconto finanziario. - 5.3 Il conto economico. - 5.4 La situazione patrimoniale. - 5.5 La situazione amministrativa. - 6. Conclusioni

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito – a norma dell'articolo 100 della Costituzione, nonché della legge 21 marzo 1958 n°259 e della legge 14 gennaio 1994 n°20 – sulla gestione finanziaria dell'Autorità Portuale di Messina per gli esercizi 1997 e 1998, nonché sui più significativi fatti di gestione intervenuti sino alla data odierna.

La Corte ha riferito, da ultimo, sul controllo effettuato relativamente agli esercizi 1995 e 1996 con referto allegato alla determinazione di questa Sezione n°29 del 21 aprile 1998 (1).

Sul punto è da sottolineare che, fino al 28 febbraio 1998, il controllo della Corte è stato esercitato con le modalità indicate dall'articolo 12 della legge 259/1958, mediante, cioè, l'assistenza di un Magistrato alle riunioni degli organi collegiali delle singole Autorità portuali.

Dopo tale data, il controllo è stato esercitato in via successiva – attraverso l'esame degli elaborati contabili resi dall'Autorità – in applicazione della specifica disposizione recata dall'articolo 8 bis della legge n°30 del 28 febbraio 1998, di conversione del D.L. n°457 del 30 dicembre 1997.

(1) Cfr. Atti Parlamentari XIII Legislatura Doc. XV n°106.

1) Ordinamento

Come già sottolineato nel precedente referto – cui si fa rinvio – la disciplina sull'organizzazione e sulle attribuzioni delle Autorità portuali è contenuta nella legge 28 gennaio 1994 n°84, concernente il “riordino della legislazione in materia portuale”, che ha recato significative innovazioni nel settore portuale.

In particolare, è stata da tale legge prevista la graduale soppressione degli Enti portuali (che erano stati istituiti con specifici provvedimenti legislativi ed avevano natura di Enti pubblici economici); sancita l'attribuzione ai privati dell'attività imprenditoriale nella materia portuale e sono state istituite (articolo 6) le Autorità portuali, con la connotazione di Enti pubblici non economici, e con attribuzioni di natura pubblicistica (2) in ordine alla gestione del demanio portuale, al controllo, alla programmazione, al coordinamento all'indirizzo ed alla promozione delle attività produttive esercitate nei porti dai privati.

L'impianto normativo come sopra recato si è rivelato, peraltro, incompleto, come è dimostrato dal susseguirsi di decreti legge di interpretazione e di rettifica della legge 84/1994 e dalla mancata adozione di una parte rilevante dell'articolata normazione secondaria prevista dalla stessa.

La reiterazione di decreti legge correttivi della legge n°84 – il primo dei quali adottato il 12 febbraio 1994, nel periodo di “vacatio” della medesima legge – si è conclusa con la conversione nella legge n°647 del 23 dicembre 1996 del D.L. n°535 del 21 ottobre 1996.

La conversione in legge del D.L. n°535 non ha peraltro esaurito gli interventi legislativi nella materia portuale.

In effetti, la legge n°30 del 27 febbraio 1998, di conversione del D.L. n°457 del 30 novembre 1997, ha apportato ulteriori modifiche alla legge n°84/1994.

Modifiche che sono state dalla Corte già evidenziate in dettaglio nel referto sulla gestione 1996-1998 dell'Autorità portuale di Napoli, al quale fa pertanto rinvio, ritenendosi sufficiente, in questa sede l'enunciarne le principali.

(2) Per il dettaglio delle quali si rinvia al precedente referto.

E' stato, in particolare, disposto:

- che i porti sede di Autorità portuale siano comunque classificati di rilevanza economica internazionale o nazionale;
- che il Presidente dell'Autorità portuale eserciti, in via residuale, ogni competenza che non sia attribuita ad altri organi dell'Autorità;
- che il Comitato portuale provveda all'emanazione del regolamento di contabilità;
- che le Autorità portuali possano costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai loro compiti istituzionali;
- che il controllo della Corte dei Conti sia effettuato esclusivamente sul rendiconto dell'Autorità;
- che l'Autorità sia dotata, oltre che di "autonomia di bilancio e finanziaria" (così come disponeva il comma 2 dell'articolo 6 della legge 84), anche di autonomia amministrativa (fermi, peraltro, restando i poteri e le competenze dell'Autorità di vigilanza indicati nell'articolo 12 della legge 84);
- lo stanziamento di cento miliardi di lire per interventi volti alla riqualificazione od alla riconversione delle imprese terminaliste e concessionarie di aree e banchine demaniali;
- che i proventi derivanti dalla cessione o dall'affitto delle infrastrutture e dei beni delle organizzazioni portuali che affluiscono alle Autorità portuali non concorrono alla formazione del reddito d'impresa di queste ultime (articolo 9 del D.L. n°457/1997).

Nella materia è, da ultimo, intervenuto il D.L.vo n°112 del 31 marzo 1998, recante "conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato, alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n°59".

Ha disposto, in particolare, tale provvedimento legislativo:

- l'attribuzione alle Autorità portuali dell'attività di escavazione dei fondali dei porti (articolo 105, comma 7);
- la soppressione (articolo 102) delle competenze del Ministero dei trasporti relative al piano poliennale di escavazione dei porti, che (ai sensi dell'articolo 26 della legge 84/1994) veniva approvato dal detto Ministero;

- il mantenimento allo Stato delle funzioni relative alla classificazione dei porti ed alla pianificazione degli interventi per la costruzione, la gestione e la manutenzione dei porti (articolo 104);
- il trasferimento alle Regioni delle funzioni non attribuite dalla legge 84/1994 alle Autorità portuali e di quelle relative alla pianificazione ed all'esecuzione di interventi per la costruzione e la manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale.

E', infine, anche da rammentare che la legge n°413 del 30 novembre 1998 (all'articolo 9) ha previsto il finanziamento di un programma di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, da adottarsi dal Ministero dei Trasporti sulla base delle richieste delle Autorità portuali (sentite le Regioni ed acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari). A tal fine, sono stati previsti limiti di impegno quindicennali a carico dello Stato per cento miliardi di lire a decorrere dall'anno 2000 in correlazione di mutui o di altre operazioni finanziarie quindicennali che le Autorità portuali sono state autorizzate a contrarre ed attuare.

Detto programma è stato approvato dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione il 4 agosto 1999.

L'Autorità portuale di Messina, in sede di proposta al Ministero dei Trasporti per la realizzazione del programma, ha indicato un fabbisogno di 2,7 miliardi (per il consolidamento del molo Norimberga).

Nel biennio di cui ora occupa è stato dall'Autorità adottato il Regolamento di contabilità previsto dall'articolo 6, comma 3 della legge n°84/1994. (3)

In effetti, il regolamento era stato deliberato (deliberazione n°1) il 16 gennaio 1998 ed approvato dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione il 30 ottobre

(3) Nel precedente referto la Corte aveva stigmatizzato il ritardo nell'adozione del regolamento di cui trattasi. Ritardo causato da dubbi insorti sulla portata della espressione "approvato" dal Ministero dei Trasporti contenuta nel comma 3 dell'articolo 6 della legge n°84; dubbi interpretativi risolti dal Consiglio di Stato, sul finire dell'esercizio 1997, il quale ha precisato che l'espressione è da intendersi nel senso letterale, come atto di controllo del regolamento da parte della Autorità di vigilanza.

successivo (4), a condizione che nel testo fossero inserite alcune modifiche ed integrazioni (5). Il provvedimento è stato, quindi, modificato e nuovamente deliberato dalla Autorità portuale il 25 novembre 1998 (delibera n°55). Deliberazione della quale è stato dal Ministero preso atto, pur se con l'invito (6) ad apportare ulteriori (peraltro non rilevanti) rettifiche al regolamento.

Quanto ai contenuti, può riferirsi che il regolamento consiste, nella sostanza, nella ripetizione (e, talora, nell'aggiornamento) della disciplina recata dal D.P.R. n°696 del 1979 e di previsioni della Legge di contabilità generale dello Stato.

L'impostazione del bilancio è meramente finanziaria; il regolamento non contiene riferimenti ad una contabilità economica per centri di costo e né, tanto meno, ai criteri di una gestione aziendalistica. Nemmeno si rinvencono collegamenti tra gli stanziamenti previsionali e programmi definiti, né elementi per l'individuazione di obiettivi e di responsabilità dirigenziali. Sostanzialmente superflue e non sempre condivisibili (come l'articolo 51, che demanda al Presidente, od al Segretario Generale dell'Autorità la stipula dei contratti) si rivelano, infine, le previsioni relative alla attività negoziale (7).

Con il che è a dirsi che, con il regolamento, è stato vanificato ogni riferimento all'autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria recato nella legge n°84/1994 alla quale il regolamento era deputato a conferire concreto contenuto e che, dopo anni di ritardo, è stato adottato un provvedimento di carattere sostanzialmente

(4) Con nota n°5191350

(5) Con lettera n°5190206 del 3 marzo 1999, diretta a tutte le Autorità portuali, il Ministero Vigilante ha precisato che la data di entrata in vigore del Regolamento è quella del provvedimento ministeriale di approvazione e che, quindi, il Regolamento, con le modifiche suggerite dalla Autorità di Vigilanza, deve ritenersi operante nell'esercizio 1999.

(6) Formulato con nota n°5190028 del 15 gennaio 1999.

(7) Contenute in soli tre articoli, dei quali l'uno (art.49,) si limita ad un mero rinvio alla normativa comunitaria e nazionale; un altro (art.50), concerne le spese in economia (ed è meramente ripetitivo di analoghe previsioni della L.C.G.S. e del relativo Regolamento e di regolamenti di altri Enti pubblici); il terzo (art.51) riguarda la stipulazione dei contratti.

ricognitivo e di disposizioni generali (oltretutto in gran parte, ormai, concettualmente superate), provvedimento che, in quanto tale, si rivela, in concreto, inutile.

L'occasione fornita dalla sopravvenuta disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 3 della legge n° 280 del 1999 deve pertanto indurre l'Ente a rimodulare il proprio ordinamento contabile ed i propri bilanci alla stregua dei principi posti dall'articolo 5 della legge n° 94 del 1997.

2) *Organi*

Anche negli esercizi ora considerati è proseguita la gestione commissariale dell'Autorità (8).

Cosicchè, una gestione commissariale, la durata della quale era stata, dalla legge di riforma (articolo 7, comma 4), espressamente limitata a 6 mesi, dalla nomina del commissario, è, in virtù di ripetute proroghe, continuata per oltre un quadriennio.

Tale vicenda, relativa alla istituzionalizzazione di un organo, per definizione e per esplicita previsione normativa, straordinario e transitorio, è stata già dalla Corte stigmatizzata nel precedente referto.

Nel far rinvio alle considerazioni svolte in tale sede e nel ribadirle, va, peraltro, segnalato che, nel 1999, con decreto del Ministro dei Trasporti in data 18 maggio, è stato nominato, per un quadriennio, il Presidente della Autorità.

Adempimento di grande rilevanza, tenuto conto (oltre che del tempo trascorso dalla istituzione dell'Autorità) dell'importanza delle funzioni che la legge n°84/1994 demanda al Presidente (9).

Le attribuzioni del Presidente, peraltro, nel sistema impostato dalla legge n°84, sono in parte condizionate dalla costituzione del Comitato portuale. Organo Collegiale (10) si è insediato solo il 12 agosto 1999 ed ha proceduto alla nomina del Segretario Generale, che ha assunto servizio il 23 agosto successivo.

(8) Per la gestione straordinaria dell'Autorità, oltre al commissario, è stato dall'Autorità Vigilante nominato anche un commissario aggiunto con D.M. del 22 agosto 1996, che è stato rinnovato con D.M. del 21 ottobre 1996.

(9) La Corte, nella relazione sulla gestione dell'Autorità Portuale di Napoli per gli esercizi 1996-1998, ha già segnalato che il D.L. n°457/1997 (convertito nella legge n°30 del 27 febbraio 1998), all'articolo 8 bis, ha disposto che il Presidente eserciti ogni altra competenza che non sia attribuita ad altri organi, così colmando una lacuna della precedente disciplina legislativa ed eliminando incertezze in ordine alla titolarità di alcune attribuzioni che la legge n°84 non aveva demandato né al Presidente, né al Comitato portuale.

(10) Come comunicato dall'Ente con nota n°3940 del 18 ottobre 1999.

Ed è al riguardo appena da rilevare come la costituzione del Comitato si appalesi essenziale per il compiuto svolgimento dell'attività gestionale ed amministrativa dell'Ente, proprio perchè, (ai sensi dell'articolo 10 della legge n°84) è il Comitato a nominare il Segretario Generale dell'Autorità, componente del Segretariato Generale, organo dell'Autorità.

La rilevanza dei compiti demandati al Segretario Generale (11) ha fatto sì che la ritardata nomina di questi, nonché del Presidente dell'Autorità abbia negativamente inciso sull'espletamento dell'attività istituzionale ed operativa e sullo stesso funzionamento dell'Ente.

Nessuna modifica è stata segnalata in ordine alla composizione del Collegio dei Revisori dei Conti, costituito, per un quadriennio, con D.M. del 6 febbraio 1996.

Come è noto, la legge n°84/1994, (come pure la citata legislazione di interpretazione e modifica di questa intervenuta in epoca più recente) non ha previsto (al comma 3 dell'articolo 11) l'obbligo per i revisori di redigere una relazione anche sul bilancio preventivo; ciononostante, l'organo interno di controllo ha opportunamente redatto un proprio referto sui preventivi 1997 e 1998 (nonché sul preventivo 1999) e sulle relative variazioni. Relazioni utili per una visione complessiva della gestione attuata dall'Autorità e che evidenziano anche le principali problematiche che di volta in volta hanno interessato la attività dell'Ente. Così è a dirsi anche in ordine alla revisione delle varie delibere che il Collegio ha esaminato nel biennio, riguardo alle quali non sono mancate osservazioni ed indicazioni finalizzate ad una corretta gestione.

(11) Nel citato referto sull'Autorità Portuale di Napoli si è già segnalata l'anomalia della mancata attribuzione al Segretario Generale di autonome funzioni con rilevanza esterna. Anomalia da riconnettersi al mancato recepimento nella legge n°84 e nelle successive modificazioni di questa dei generali principi sul riparto di competenze tra gli organi del vertice politico degli Enti e la struttura dirigenziale, alla quale ultima vanno riservati tutti i compiti di natura amministrativa e gestionale. Si tratta, come è noto, di principi che sono stati esplicitati dal Decreto legislativo n°29 del 1993, ma che costituiscono diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione e che, in quanto tali, sono stati ritenuti dalla Corte dei Conti validi anche per le Autorità Portuali, pur in presenza della espressa previsione del comma 2 dell'articolo 6 della legge n°84/1994 (come modificato dalla legge n°647 1996), che ha dichiarato non applicabili a tali Autorità le disposizioni del decreto legislativo n°29 1993.