

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 40/2000

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 16 giugno 2000;

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 4 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 con il quale è stata istituita l'Autorità portuale di Savona;

visto l'articolo 6, comma 4 della predetta legge, come sostituito con l'articolo 8-*bis* comma 1, lettera c) del decreto-legge 30 settembre 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 1995 al 1999, nonché le annesse relazioni del Presidente dell'Autorità portuale 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 dott. Antonio Caruso 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 dal 1995 al 1999;

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;

PER QUESTI MOTIVI

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 dal 1995 al 1999 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Autorità portuale di Savona, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

F.to: Antonio Caruso

IL PRESIDENTE

F.to: Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 23 giugno 2000.

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'**AUTORITA' PORTUALE DI SAVONA** per gli esercizi dal 1995 al 1999

S O M M A R I O

1. Premessa	Pag.	13
-------------	------	----

PARTE PRIMA L'ORDINAMENTO

2. Assetto normativo. Cenni	»	14
3. Integrazioni normative	»	15
4. La programmazione: 4.1 Il piano operativo triennale 1996-1998 e gli adeguamenti annuali; 4.2 La bozza di piano regolatore portuale; 4.3 La classificazione del porto di Savona	»	19

PARTE SECONDA L'ORGANIZZAZIONE DELL'ENTE

5. Gli organi: 5.1 Il Presidente; 5.2 Il Comitato portuale; 5.3 Il Collegio dei revisori dei conti; 5.4 Il Segretario generale; 5.5 Organi di gestione e organi di indirizzo; 5.6 I controlli esterni, 5.7 Il costo degli organi	»	29
6. La struttura: 6.1 L'articolazione burocratica; 6.2 I controlli interni; 6.3 Le risorse umane; 6.3.1 L'organico della segreteria tecnico-operativa; 6.3.2 Il personale in servizio; 6.3.3 La contrattazione collettiva; 6.3.4 Il costo del personale; 6.4 I beni e i servizi	»	38

PARTE TERZA GLI ANDAMENTI GESTORI ISTITUZIONALI

7. Attività autoritativa: 7.1 La gestione del demanio. Le concessioni; 7.2 L'attività autorizzativa; 7.3 La gestione degli spazi portuali; 7.4 L'attività di controllo	»	56
8. I servizi d'interesse generale: 8.1 La società servizi generali; 8.2 I servizi di manovra ferroviaria; 8.3 I servizi di stazione marittima; 8.4 Considerazioni di sintesi	»	62
9. Realizzazione di opere e impianti portuali: 9.1 Le fonti finanziarie; 9.2 Gli interventi	»	67
10. La fornitura di lavoro portuale	»	72
11. Prime esperienze di contabilità economico-analitica	»	73
12. Dimensione funzionale del porto	»	76

PARTE QUARTA
LA CONTABILITA'

13. L'ordinamento contabile: 13.1 L'approvazione ministeriale del regolamento; 13.2 Esigenza di adeguamento normativo; 13.3 Brevi notazioni sul regolamento vigente	Pag.	79
14. Le delibere di bilancio	»	82
15. La realizzazione della previsione	»	85
16. Valutazione complessiva dei risultati	»	87
17. La contabilità finanziaria: 17.1 I saldi e l'indice di autonomia operativa; 17.2 La struttura dei rendiconti; 17.3 Le entrate e l'indice di autonomia finanziaria; 17.4 Le spese. Rinvio; 17.5 La situazione amministrativa; 17.5.1 La gestione di cassa; 17.5.2 La gestione dei residui; 17.5.3 L'avanzo di amministrazione	»	89
18. La contabilità economica	»	107
19. La contabilità patrimoniale	»	109

PARTE QUINTA
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

20. Valutazioni sull'attività complessiva dell'Ente: 20.1 La pianificazione operativa e le sue realizzazioni; 20.2 L'attività gestoria; 20.3 L'organizzazione; 20.4 Le risultanze contabili	»	112
21. Il completamento del quadro normativo	»	120

1. Premessa

Il presente referto, che si trasmette al Parlamento, ha per oggetto il risultato del controllo, eseguito a norma dell'art. 100 della Costituzione, nonché degli artt. 7 e 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, sulla gestione finanziaria relativa agli anni dal 1995 al 1999 dell'Autorità portuale di Savona, ente pubblico non economico istituito, con l'art. 6, comma 1, della legge 28 gennaio 1994 n. 84, con effetto dal 1° gennaio 1995.

Il controllo è stato svolto fino al 28 febbraio 1998 dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, e cioè mediante un magistrato che ha assistito alle riunioni degli organi collegiali dell'Ente.

Per effetto dell'art. 8 bis lett. c) del D.L. n. 457/1997, convertito con modificazioni nella legge n. 30/1998, la Corte svolge in atto il controllo ai sensi degli artt. 2, 7 e 8 della legge citata n. 259 del 1958.

In ordine agli esercizi finanziari 1993 e 1994, la Corte ha riferito con relazione trasmessa da questa Sezione al Parlamento unitamente alla determinazione n. 47 del 25 luglio 1995 (cfr. Atti Parlamentari XII Legislatura - Camera dei Deputati - Doc. XV, n. 65).

Detto referto in particolare aveva riguardato l'Ente autonomo del porto di Savona, ente pubblico economico istituito con legge 1 marzo 1968, n. 173, denominato poi Organizzazione portuale in base all'art. 2 della citata legge n. 84 e destinato per effetto della medesima a sopravvivere fino alla dismissione dei beni ed attività inerenti allo svolgimento di residue funzioni imprenditoriali.

Poiché detta dismissione, benché in fase avanzata, non è stata ancora del tutto definita con formale provvedimento del Presidente dell'Organizzazione, nel presente referto trova collocazione la rassegna non solo dei fatti di gestione dell'Autorità portuale, ma altresì di quelli inerenti all'attività produttiva ad esaurimento svolta dall'Organizzazione portuale; entrambe "sono considerate, anche ai fini tributari un unico soggetto" fino alla data della cennata dismissione (art. 20, c. 5 L. n. 84/1994 e successive modificazioni).

PARTE PRIMA L'ORDINAMENTO

2. Assetto normativo. Cenni

Come più diffusamente posto in risalto nella precedente relazione — cui si fa rinvio — con la legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante "riordino della legislazione in materia portuale" le istituzioni pubbliche operanti in tale settore hanno subito incisive innovazioni.

In particolare è stata prevista la graduale soppressione dei vari enti portuali, che erano stati istituiti con specifici atti legislativi ed avevano natura di enti pubblici economici ed è stata sancita la contestuale attribuzione in via esclusiva ai privati dell'attività imprenditoriale nella materia portuale.

E' stata poi assegnata ad appositi nuovi enti pubblici non economici — le autorità portuali — la competenza di natura pubblicistica relativa alla gestione del demanio portuale, nonché al controllo, programmazione, coordinamento, indirizzo e promozione delle attività produttive (commerciali ed industriali) esercitate nei porti dai privati.

E' stato delineato dalla stessa legge n. 84 inoltre un unico impianto normativo per la disciplina dei compiti e della struttura di detti nuovi enti, sebbene in modo incompleto, come è comprovato dalla emanazione di un primo decreto legge correttivo della L. n. 84 durante la vacatio della medesima legge — varie volte reiterato — e dalla previsione di una complessa normazione secondaria, non ancora del tutto posta in essere.

Quanto al completamento legislativo — premesso che la puntuale reiterazione dei vari decreti legge correttivi della legge n. 84, iniziata il 12 febbraio 1994, ha avuto termine con l'emanazione della legge n. 647 del 23 dicembre 1996, che ha convertito con modificazioni il D.L. n. 535 del 21 ottobre — si fa rinvio al precedente referto nel quale sono state considerate le più significative disposizioni correttive.

Queste tuttavia non hanno costituito la "chiusura" dell'impianto legislativo.

3. Integrazioni normative

3.1 Il D.L. n. 457 del 30 dicembre 1997 (L. n. 30 del 27 febbraio 1998)

In sede di conversione, invero, del D.L. n. 457/1997 – relativo allo sviluppo dei trasporti – sono state approvate (cfr. art. 8 bis) ulteriori modifiche alla legge n. 84/1994.

In particolare è stato disposto che i porti sede delle autorità portuali sono tutti classificabili come porti di rilevanza economica internazionale o quanto meno nazionale, che la competenza residuale spetta al Presidente delle autorità portuali, che il comitato portuale provvede all'emanazione del regolamento di contabilità e che le autorità portuali possono costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai loro compiti istituzionali con ciò superando la preclusione che questa Sezione aveva ritenuto sussistere (cfr. determinazioni n. 9 del 21 marzo 1997 e n. 29 del 4 luglio 1997, concernenti, rispettivamente, le autorità portuali di La Spezia e Livorno).

Mediante apposita modifica poi del c. 4 dell'art. 6 della legge n. 84/1994 è stato sostanzialmente eliminato il controllo concomitante sulle autorità portuali svolto ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958 dalla Corte, che in atto – come già anticipato – effettua detto controllo solo sul rendiconto della gestione con le modalità fissate dagli artt. 2 e 7 della citata legge n. 259.

Al fine di superare la perplessità derivante dall'art. 6 della legge n. 84 – nel quale veniva sancita "l'autonomia di bilancio e finanziaria" delle autorità portuali – e dall'art. 12 della medesima legge, relativo all'approvazione interministeriale dei bilanci previsionali e dei conti consuntivi, è stata rafforzata quest'ultima prescrizione mediante la limitazione della cennata autonomia all'attività amministrativa (con esclusione perciò di quella relativa al bilancio).

3.2 Il D.Lvo 31 marzo 1998 n. 112

La sopravvenuta normativa che assume maggiore rilevanza in tema di ordinamento delle autorità portuali è contenuta nel recente D.Lvo n. 112/1998 – emanato in applicazione della legge n. 59 del 1997 – attuativo di un ampio

conferimento alle regioni e agli enti locali, di funzioni e compiti amministrativi dello Stato, compresi quelli rientranti nella materia dei trasporti (art. 102-106).

Al riguardo è sancita espressa deroga a detto trasferimento in ordine alle attribuzioni proprie delle autorità portuali che continuano ad esercitarle in materia sia portuale, sia di amministrazione del demanio marittimo (art. 105, c. 1).

Da tale disposto discende la prosecuzione dei controlli sulle autorità portuali da parte delle amministrazioni statali, come definiti dalla legge n. 84 del 1994, nonché da parte della Corte dei conti, secondo le modalità dell'art. 8 bis del D.L. n. 457/1997, innanzi indicate.

3.3 L'art. 9, c. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 413

Il sistema portuale nel 1998 aveva richiesto al Governo il varo di un piano pluriennale di interventi diretti all'adeguamento della rete infrastrutturale dei porti italiani.

Nell'impossibilità di corrispondervi adeguatamente in ragione delle condizioni attuali di bilancio, il Governo ha consentito, tuttavia, con l'art. 9, c. 1 della suindicata legge n. 413/98 — che concerne interventi per l'industria cantieristica e armatoriale — il finanziamento di un limitato programma relativo a spese infrastrutturali di ampliamento e ammodernamento dei porti. A tal fine sono stati previsti limiti di impegno quindicennale a carico dello Stato per 100 miliardi di lire annue, a decorrere dall'anno 2000, in correlazione a mutui quindicennali che le autorità portuali sono state autorizzate a contrarre, nel quadro di un programma di interventi adottato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, sentite le regioni e le competenti Commissioni parlamentari.

A conclusione dell'iter di detto programma, nei confronti dell'Autorità portuale di Savona è stato previsto un limite d'impegno per 35.04 miliardi, relativo a quattro distinte iniziative.

3.4 Il D.Lvo 25 febbraio 2000 n. 65

Con tale decreto sono stati apportati adeguamenti alla disciplina attuativa della direttiva comunitaria in materia di appalti pubblici di servizi, posta con il D.Lvo n. 157/1995.