

Determinazione n. 12/2001

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 23 febbraio 2001;

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 28 gennaio 1964, n. 84, con il quale l'Autorità portuale di Marina di Carrara è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1998 al 1999, 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 Giorgio Putti 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 1998 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 perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7, della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1998 al 1999 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di Marina di Carrara, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Giorgio Putti

IL PRESIDENTE F.F.

f.to Salvatore C. Tripaldi

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI MARINA DI CARRARA PER GLI ESERCIZI 1998 E 1999

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Novità intervenute a carattere legislativo: 2.1 Modifiche alla legge n. 84 del 1994; 2.2 Trasferimento di competenze alle Regioni; 2.3 Finanziamento opere infrastrutturali; 2.4 Canoni demaniali per la cantieristica; 2.5 Metropolitane marittime; 2.6 Fondo interno per la progettazione; 2.7 Il lavoro portuale. - 3. La programmazione: 3.1 Il piano operativo triennale; 3.2 Il piano regolatore portuale. - 4. L'espansione dell'attività portuale. - 5. La gestione dell'apparato: 5.1 Il segretario generale; 5.2 La segreteria tecnico-operativa; 5.3 Il costo dell'apparato. - 6. I controlli: 6.1 Il controllo del collegio dei revisori dei conti; 6.2 La vigilanza ministeriale. - 7. Gli andamenti gestori istituzionali: 7.1 Le entrate; 7.2 Attività concessoria; 7.2.1 Concessioni ex articolo 18; 7.2.2 Concessioni di aree portuali per altri usi; 7.2.3 Concessioni demaniali marittime per usi turistico-ricreativi (legge n. 494 del 1993); 7.2.4 Concessioni demaniali per altri usi; 7.2.5 Servizi di interesse generale. 7.3 Manutenzione delle parti comuni; 7.4 Il lavoro portuale. - 8. Servizio di controllo interno. - 9. Risultati finanziari ed economico patrimoniali: 9.1 Risultati finanziari; 9.1.1 Quadro di sintesi; 9.1.2 Principali notazioni sugli andamenti contabili; 9.1.3 La situazione amministrativa. 9.2 La contabilità economica. - 9.3 La contabilità patrimoniale. - 10. Conclusioni: 10.1 Il quadro generale del trasporto; 10.2 Il quadro ordinamentale; 10.3 Le funzioni dirigenziali; 10.4 Il servizio di controllo interno ed il controllo di gestione; 10.5 Fondo interno per la progettazione; 10.6 Le carenze dell'amministrazione vigilante; 10.7 Adeguamenti contabili. - Appendice.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

Con la precedente relazione la Corte dei conti ha riferito sul controllo eseguito in ordine agli esercizi 1995/1996 e 1997¹.

Nel corso del 1998 il controllo operato dalla Corte dei conti sulle autorità portuali, ai sensi dell'art. 6, comma 4°, legge 84/94, inizialmente esercitato in conformità delle disposizioni di cui all'art. 12 della legge n. 259/58, mediante la presenza di magistrati all'uopo delegati dalla Sezione Controllo Enti, alle riunioni degli organi collegiali delle varie autorità portuali, ha subito un sostanziale mutamento per effetto delle modificazioni apportate al testo iniziale dell'art. 6 della citata legge 84/94 dal D.L. 30.12.1997, n. 457 convertito nella legge 27 febbraio 1998, n. 30.

Con tale modifica è stato sostanzialmente eliminato il controllo concomitante sulle autorità portuali che, in atto, viene esercitato con le modalità fissate dagli artt. 2e7 della citata legge 259/58, come stabilito dalla Sezione del Controllo Enti con la delibera n. 21/98 del 20.3.98.

2. Novità intervenute a carattere legislativo.

2.1. Modifiche alla legge 84/94.

- a) La nuova formulazione dell'art. 6, comma 6, della legge 84/94, operata con la citata legge 30/98 ha ampliato la sfera operativa delle autorità portuali includendovi la possibilità di costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali ai compiti istituzionali.
- b) Ulteriori innovazioni hanno riguardato:
 - la classificazione "ex lege" dei porti sede di autorità portuali, che per effetto di tale modifica legislativa sono tutti classificabili come porti di rilevanza economica internazionale o quanto meno nazionale appartenendo comunque ad una delle prime due classi della categoria II (art. 4 comma 1 bis);

¹ Cfr. determinazione n. 53 del 23 giugno 1998, Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Camera dei deputati, trasmessa alla Presidenza il 9 luglio 1998.

- l'affidamento al presidente dell'autorità portuale della competenza residuale rispetto a quella del Comitato tecnico portuale, nonché l'adozione, da parte di ogni singola autorità di un proprio regolamento di contabilità da approvarsi a cura del Ministero dei trasporti e della navigazione nonché del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

- c) La legge 7 dicembre 1999, n. 472 è nuovamente intervenuta con carattere innovativo sull'assetto ordinamentale modificando l'art. 18 della legge n.84/94, laddove era previsto che con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello delle finanze, venissero fissati, fra l'altro, i limiti dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare in rapporto a nuovi parametri in linea con i "concetti" comunitari di imprenditorialità, di valorizzazione delle potenzialità economiche dei beni dati in concessione e di libera concorrenza.

Tale modifica ha eliminato il concetto della valenza economica della concessione ed ha affidato, pertanto, al Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con quello delle finanze il compito di fissare, soltanto, i "limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare".

Inoltre, sono stati "fatti salvi, fino alla scadenza del titolo concessorio, i canoni stabiliti dalle autorità portuali relativi a concessioni già assentite alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione".

2.2. Trasferimento di competenze alle Regioni.

In materia di decentramento amministrativo, il D.lgs. 112\98 - emanato in applicazione della Legge n.59\97 - ha attuato un ampio conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi dello Stato ma ha sancito espressa deroga in ordine alle attribuzioni proprie delle autorità portuali che continuano ad esercitarle in materia sia portuale che di amministrazione del demanio marittimo.

Il D.lgs 30 marzo 1999, n. 96 concernente l'intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione delle funzioni tra regioni ed enti locali, ai sensi dell'art. 4, comma 5 della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni ed integrazioni, non ha modificato le attribuzioni conferite, in materia alle autorità portuali.

2.3. *Finanziamento opere infrastrutturali.*

Con la legge 30 novembre 1998, n. 413, concernente interventi per l'industria cantieristica ed armatoriale, è stato finanziato un programma relativo a spese infrastrutturali di ampliamento ed ammodernamento dei porti mediante l'utilizzo di limiti di impegno quindicinali a carico dello Stato per 100 miliardi di lire annue.

Successivamente il Ministro dei trasporti e della navigazione ha adottato un provvedimento di riparto dei fondi stanziati dalla suddetta norma, per circa 1100 miliardi, con contestuale individuazione delle opere da realizzare nei porti sedi di autorità portuale (D.M. 27.10.1999).

L'Autorità Portuale di Marina di Carrara è stata autorizzata ad eseguire i seguenti interventi per un totale di 20,22 miliardi;

- riqualificazione della banchina "Buscaioli" per £. 8,91 miliardi;
- ampliamento de I° Piazzale di Levante denominato "Città di Massa" per £. 8,91 miliardi;
- realizzazione del Raccordo ferroviario Portuale - quota di cofinanziamento per £. 2,4 miliardi.

2.4. *Canoni demaniali per la cantieristica.*

La legge 28 dicembre 1999, n. 522 "Misure di sostegno all'industria cantieristica ed armatoriale ed alla ricerca applicata nel settore navale", dispone la non applicabilità alle concessioni demaniali marittime pluriennali rilasciate, anche nelle aree di competenza delle autorità portuali, anteriormente all'entrata in vigore della legge 4 dicembre 1993, n. 494, alle imprese di costruzione e riparazioni navali, delle misure del canone annuo stabilite con D.M. 15 novembre 1995, n. 595.

Inoltre, il successivo comma 2, dell'art. 8 assegna un contributo compensativo (entro la spesa massima di £. 20 miliardi) a quelle autorità portuali che, alla data del 31 dicembre 1998, abbiano già iscritto in bilancio l'importo dei suddetti canoni demaniali nelle misure di cui al sopracitato D.M. 15/XI/95N595.

2.5. *Metropolitane marittime.*

Con il predetto provvedimento normativo, infine, (art. 12) viene demandato alla regioni litoranee a statuto ordinario il potere di emanare norme legislative concernenti il servizio di trasporto pubblico marittimo, entro 6 miglia marine dalla costa, per il collegamento degli scali dei comuni costieri, da organizzare come metropolitana marittima.

2.6. *Fondo interno per la progettazione.*

Per quanto concerne, invece, l'attività di normazione a carattere secondario occorre evidenziare che l'autorità portuale di Marina di Carrara con delibera del Comitato Portuale n. 40/97 ha adottato un proprio regolamento per la ripartizione del fondo interno per la progettazione e pianificazione delle opere e dei lavori di propria competenza, istituito a norma dell'art. 18 della legge 109/94 come modificato dall'art. 6 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Successivamente con delibera n. 67/99 tale regolamento è stato aggiornato alla luce delle intervenute modifiche legislative di cui alla legge 17.5.1999, n. 144.

Recentemente è stato emanato il D.M. 2 novembre 1999, n. 555 pubblicato sulla G.U. n. 108 dell'11 maggio 2000 con il quale il Ministro dei Lavori Pubblici ha adottato il "Regolamento recante norme per la ripartizione del fondo di cui al comma 1 dell'art. 18 della legge n. 109/94 e successive modifiche ed integrazioni".

Per effetto di tale provvedimento le disposizioni contenute nel regolamento adottato dall'autorità portuale di Marina di Carrara appaiono difformi dalla sopravvenuta regolamentazione ministeriale e, pertanto, l'Ente in questione dovrà provvedere sollecitamente a modificare il regolamento autonomamente adottato.

In particolare, riguardo ai punti:

1) *somma da attribuire.*

Le percentuali previste dall'autorità portuale debbono essere sostituite con quelle specificamente indicate nel regolamento ministeriale per ogni importo di progettazione.

2) *tipo di progettazione.*

L'importo percentuale da attribuire va riferito "alla sola progettazione esecutiva e, comunque ai soli lavori effettivamente appaltati, compresa l'eventuale redazione di perizie di variante e suppletive", come stabilito dal regolamento ministeriale.

3) *destinatari del fondo.*

Risulta in contrasto con le disposizioni ministeriali l'attribuzione del fondo in parola al personale amministrativo.

2.7. *Il lavoro portuale.*

Obiettivo principale della riforma del settore operata dalla legge 84/94 era, fra l'altro, 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.

Il testo degli artt. 16 e 17 di tale norma, però, era stato sin dall'inizio oggetto di ricorsi alla Unione Europea, sfociati nella decisione della Commissione delle Comunità europee del 21 ottobre 1997, che ha dichiarato incompatibile con gli articoli 86 e 90, paragrafo 3, del trattato l'articolo 17 della predetta legge 84/94.

Con tale decisione la Commissione ha imposto allo Stato italiano di porre fine a tale infrazione.

Pertanto, al fine di colmare il vuoto normativo verificatosi a seguito della predetta decisione è nuovamente intervenuto il legislatore mediante la legge 30 giugno 2000, n. 186 "Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura di lavoro portuale temporaneo", introducendo modificazioni agli artt. 14 e 16 della predetta norma riformulando in toto l'art. 17.

La nuova disciplina regola la fornitura di lavoro temporaneo alle imprese autorizzate a svolgere le operazioni portuali e alle imprese concessionarie di aree e banchine, attribuendo alle autorità portuali (od alle autorità marittime) il compito di rilasciare apposita autorizzazione ad una impresa insediata secondo procedure accessibili sia alle imprese italiane che comunitarie.

3. La programmazione.

3.1. Il piano operativo triennale.

Gli art. 8 e 9 della Legge 84/94 dispongono che i piani operativi triennali (POT) elaborati ed approvati, da parte dei Comitati portuali entro 90 gg. dal loro insediamento, e soggetti a revisione annuale in quanto nuovo strumento di programmazione concernente la strategia di sviluppo degli obiettivi prefissati, contengono oltre ad azioni nel campo della manutenzione delle parti comuni portuali, iniziative di tipo organizzativo, promozionale, di innovazione tecnologica, ecc. ed anche progetti e proposte riguardanti opere infrastrutturali, infraportuali ed extra portuali.

Le autorità portuali, definendo i POT ed avviando i piani regolatori portuali (PRP), di cui si parlerà a breve, tengono presenti, seppure a grandi linee le quantità economiche ed il tempo entro il quale queste debbono essere disponibili per realizzare l'ottimizzazione della risorsa che è stata loro affidata e che è rappresentata dal "bene porto".

Tra l'altro in alcuni casi si tratta di un bene particolarmente degradato o sottoutilizzato tanto da suggerirne la parziale diversificazione - con opportuni investimenti - verso nuove opportunità offerte dal mercato.

Risulta evidente l'importanza che i predetti strumenti programmatori rivestono nell'economia di sviluppo dei porti amministrati dalle autorità portuali, anche ai fini dell'individuazione degli interventi funzionali al riallineamento dell'offerta portuale italiana al livello dei partners comunitari.

Appare, pertanto, utile verificare, a livello nazionale, quale sia lo stato di attuazione di tali programmazioni, e a tal riguardo va incidentalmente rilevato che da tale verifica traspare come nelle 21² autorità portuali, attualmente costituite, lo strumento del Piano Operativo triennale sia stato adottato nella stragrande maggioranza dei casi nei 90 giorni dall'insediamento degli Organi di detti Enti, come prescritto dalla norma, e quindi negli anni 95 e 96, con scadenza, pertanto, nel 1997/1998.

Pochissime sono risultate, invece, le autorità portuali che, in ossequio al disposto della norma, hanno proceduto alla revisione annuale di detto Piano Operativo.

Tale carenza, se raffrontata alla continua evoluzione delle strategie comunitarie, anche in relazione al processo di integrazione dei paesi appartenenti alla Comunità Europea, appare penalizzante per gli Enti, i quali, attraverso una attenta ed aggiornata programmazione degli interventi potrebbero sfruttare meglio, ai fini di una pronta realizzazione degli obiettivi, le fonti di finanziamento della Comunità stessa.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5, comma 10, della legge 84/94 più volte citata, le proposte contenute nei POT costituiscono la base per l'emanazione, da parte del Ministero dei trasporti e della navigazione, del provvedimento con cui, annualmente, vengono individuate le opere di grande infrastrutturazione da attuare e finanziare.

Per quanto concerne l'Autorità Portuale di Marina di Carrara, il Piano Operativo triennale 96/98, approvato in data 29.3.1996 non risulta aggiornato annualmente, l'Ente, però, con buona tempestività ha già provveduto ad approvare, con deliberazione n. 62/98 del 27.11.1998, il nuovo POT 99/2001.

Il piano, considerando verosimile una ipotesi di crescita graduale e costante, anche se lenta, dei porti dell'arco Ligure-Tirrenico, prevede un incremento della concorrenza e la necessità di eliminare o ridurre le strozzature strutturali al fine di rendere più fluido il deflusso e l'afflusso di merci all'area portuale, conseguendo un generale miglioramento della movimentazione delle stesse.

Gli interventi che lo stesso propone di programmare, progettare, approvare ed eseguire, sono quelli riportati nella tabella seguente:

1) RACCORDO FERROVIARIO:	Il contratto per la realizzazione del raccordo ferroviario è stato sottoscritto in data 14.12.98. I lavori sono iniziati nei primi giorni di gennaio 1999. Nel Dicembre 1999 è stato sottoscritto il contratto per l'acquisto di un locomotore ferroviario da manovra che servirà a trainare i carrelli dal porto alla stazione merci di Massa Zona Industriale. Costo previsto dell'intera opera 10 miliardi. Intervento ammesso al cofinanziamento Comunitario con i fondi FESR - OB 2 (40%). E' stato inoltre ottenuto il finanziamento del 40% dell'opera a valere sul Patto Territoriale di Massa Carrara. Il restante 20% circa è stato finanziato con i fondi destinati dalla Legge 413/99.
2) RIPAVIMENTAZIONE DELLA "TALIERCIO":	Opera prevista dal piano regolatore e già realizzata ad eccezione della rete di raccolta acque meteoriche. Trattasi di lavori di rifacimento della pavimentazione della seconda metà della banchina e realizzazione canalizzazione idonea ad

² Con D.P.R. 23 giugno 2000, (pubblicato nella G.U. 175 del 28 luglio 2000) è stata istituita, da ultimo, l'Autorità portuale di Salerno. Con successivo D.M. 24 agosto 2000, (pubblicato sulla G.U. n. 208 del 6.9.2000 sono stati anche individuati i limiti della relativa circoscrizione territoriale).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	ospitare l'impianto di elettrificazione per le gru di banchina. L'opera è stata finanziata dalla Regione Toscana per 1,6 miliardi.
3) ADEGUAMENTO TECNICO - FUNZIONALE BANCHINA "BUSCAIOL":	Banchina che presenta casi di sgrottamenti preoccupanti fondata a metri -7 e quindi poco idonea alle esigenze attuali. Progetto di rifacimento eseguito che prevede la realizzazione di un avanzamento del ciglio banchina con metodo costruttivo che consente di ottenere un fondale utile di -10 mt., bitte da 100 tonnellate, impianto idrico ed antincendio portuali. Opera che non costituisce variante al piano regolatore portuale vigente. Costo previsto 7,7 miliardi. Il contratto d'appalto è stato sottoscritto nel dicembre 1999. L'opera è stata finanziata con i fondi stanziati dalla Legge 413/98. Tempo previsto per la realizzazione 18 mesi.
4) AMPLIAMENTO PIAZZALE "CITTA' DI MASSA":	Necessità di ampliare l'area del piazzale la cui ampiezza è stata ridotta dal raccordo ferroviario. Opera già inserita nel piano regolatore portuale. Progetto in fase di redazione da sottoporre all'approvazione al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Costo previsto 20 miliardi. L'opera è inserita tra quelle finanziate con i fondi destinati dalla Legge 413/98.
5) RIFIORIMENTO SCOGLIERA BANCHINA "FIORILLO":	Banchina la cui scogliera frangiflutti è ormai inesistente che deve essere ripristinata. E' inoltre una banchina larga solo 70 metri assolutamente non idonea ad ospitare operazioni portuali con necessità di raddoppiare almeno la larghezza operativa portandola a 150 mt. Necessità di predisporre un impianto di banchina per l'elettrificazione delle gru. Opera da realizzare mediante modifica del Piano Regolatore Portuale, con la spesa prevista in lire 1.800.000.000
6) IMPIANTO ELETTRICO PER L'ILLUMINAZIONE PORTUALE:	L'impianto è stato adeguato alle nuove normative di sicurezza impiantistica e di sicurezza sul lavoro. Detto impianto deve essere tuttavia sottoposto a potenziamento illuminando le aree critiche portuali quali i varchi di accesso ecc., ed è all'uopo prevista una spesa di lire 500.000.000
7) IMPIANTO IDRICO ANTINCENDIO:	L'impianto idrico portuale è stato ricostruito, con una spesa di lire 500.000.000, adeguandolo alle nuove esigenze. Restano da servire alcune aree portuali.
8) ALLINEAMENTO PER CONSENTIRE UN AGEVOLE INGRESSO IN PORTO ALLE NAVI:	Posizionamento di una boa in acque sicure. Posizionamento di due dromi di allineamento che consentano un'agevole entrata delle navi lungo una rotta precisa e sicura. Necessità di effettuare uno studio propedeutico per individuare la migliore soluzione per posizionare la boa ed i dromi nei siti più opportuni.
9) RIPRISTINO DEL PASSO DI ACCESSO AL PORTO E DEI FONDALI PORTUALI:	La prima metà del bacino portuale, quella a contatto con l'imboccatura è stata dragata nel 1986 mentre quella più interna è stata dragata nel 1995. In considerazione del continuo lento insabbiamento tutto il bacino portuale deve essere quindi sottoposto a dragaggio al fine di riportare il fondale alla quota prevista dal P.R.P. E' stato predisposto uno studio propedeutico all'intervento di cui sopra consistente in un rilievo dell'intero bacino portuale per determinare il quantitativo globale di sabbia da dragare ed il sito ove questa deve essere versata. E' stato quindi predisposto un progetto che prevede l'escavazione di 250.000 mc di sabbia per un costo complessivo di lire