

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 27/2001.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 15 maggio 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 1994, n. 84 e in particolare l'articolo 6, con la quale l'Autorità portuale di Ravenna è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

vista la determinazione n. 27 in data 21 maggio 1996 con la quale sono state disciplinate le modalità di esecuzione dell'attività di controllo previsto dalla citata legge n. 84 del 1994;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1997, 1998 e 1999, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Sindaci, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Adolfo Teobaldo De Girolamo 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, 1998 e 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 dalle 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 1997, 1998 e 1999 – corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di Ravenna, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Adolfo Teobaldo De Girolamo

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 21 maggio 2001.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI RA-
VENNA PER GLI ESERCIZI 1997, 1998 E 1999

S O M M A R I O

1. Premessa	<i>Pag.</i>	13
2. L'Autorità portuale di Ravenna ed il quadro normativo di riferimento	»	14
3. La struttura e l'apparato organizzativo. Il personale ...	»	19
4. I compiti istituzionali, la programmazione e l'attuazione degli interventi	»	30
5. Profili di attività ed andamento dei traffici commer- ciali	»	41
6. La gestione finanziaria in generale. L'ordinamento con- tabile ed i controlli	»	49
7. Le risultanze complessive della gestione	»	54
8. Considerazioni conclusive	»	75
Appendice	»	77

1. Premessa

La Corte dei conti ha riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ravenna, istituita dall'art. 6, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, fino al 1996¹.

Si procede ora al referto - in attuazione degli artt. 2 e 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259² - sulla gestione finanziaria degli esercizi 1997, 1998 e 1999, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

¹ Si veda relazione sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ravenna per gli esercizi 1995-1996, in Atti parlamentari, XIII Legislatura, Documento XV, n. 89.

² Con determinazioni nn. 27 del 21 maggio 1996 e 21 del 20 marzo 1998 della Sezione di controllo sugli enti pubblici, la Corte ha specificato gli adempimenti necessari per lo svolgimento del controllo nei confronti delle Autorità portuali.

2. L'Autorità portuale di Ravenna ed il quadro normativo di riferimento

La Corte si è soffermata in varie relazioni al Parlamento³ sulle importanti vicende normative che nell'ultimo quinquennio hanno interessato gli enti-porto e le subentrate autorità portuali.

Si è avuto così modo di mettere in luce quella che è la disciplina della materia nei principi ispiratori e nel suo definitivo assetto.

In particolare, le fattispecie di maggior rilievo individuabili nel complesso normativo, e che qui si ritiene di ricordare, riguardano:

- la separazione della titolarità delle funzioni pubblicistiche – attribuite alle autorità portuali – dall'esercizio delle attività imprenditoriali nell'ambito dei porti affidate a soggetti privati;
- la conseguente trasformazione delle preesistenti organizzazioni portuali secondo i nuovi modelli delineati dal legislatore;
- la istituzione di nuove autorità portuali (tra cui quella di Ravenna oggetto del presente referto), titolari ovviamente delle sole competenze di carattere pubblicistico;
- la classificazione di tutti i porti sede di autorità portuali come porti di rilevanza economica internazionale o quanto meno nazionale⁴;
- la possibilità, prevista con disposizione esplicita⁵, che le autorità portuali costituiscano o partecipino a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai loro compiti istituzionali⁶, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche;

³ Si veda in particolare, oltre la citata relazione al Parlamento sull'Autorità portuale di Ravenna, la relazione sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Napoli per gli esercizi 1996-1998, in Atti parlamentari, XIII legislatura, Doc. XV, n. 218.

⁴ Lo stabilisce il comma 1-bis dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994, aggiunto dal D.L. n. 457 del 1997 convertito con modificazioni nella legge n. 30 del 1998.

⁵ Art. 6, comma 6, della legge n. 84 del 1994, nel testo sostituito dall'art. 8 bis del D.L. n. 457 del 1997.

⁶ La norma ribadisce che le Autorità portuali non possono esercitare, nè direttamente nè tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse

- la riconferma del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle autorità, da esercitarsi – in base alla specifica disposizione introdotta con l'art. 8 bis del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457⁷ - ai sensi degli artt. 2 e 7 della legge n. 259 del 1958⁸.

Tale quadro normativo è stato delineato dalla fondamentale legge 28 gennaio 1994, n. 84 e da una serie di decreti-legge integrativi, iniziata con il D.L. n. 100 del 12 febbraio 1994 e continuata, con successive reiterazioni, fino alla legge 27 febbraio 1998, n. 30, che ha convertito con modificazioni il ricordato D.L. n. 457 del 1997.

Sul piano istituzionale è poi intervenuto il D. l.vo 31 marzo 1998, n. 112⁹, con il quale, all'art. 105, con importante e significativa deroga, sono state escluse dal trasferimento alle regioni ed agli enti locali le funzioni attribuite in materia di trasporti alle autorità portuali dalla legge n. 84 del 1994 (e successive modificazioni ed integrazioni); dalla medesima norma è in particolare disposto che, per il rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, il trasferimento ai medesimi enti non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

E' poi da prendere atto della legge 7 dicembre 1999, n. 472, che ha modificato l'art. 18 della legge n. 84 del 1994 stabilendo, in materia di canoni di concessione, che il Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con quello delle finanze, ha soltanto il compito di fissare "i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare"¹⁰.

⁷ Il D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, recante disposizioni per lo sviluppo dei trasporti, è stato convertito con modificazioni con la legge n. 30 del 1998.

⁸ In precedenza il controllo esercitato dalla Corte era concomitante, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

⁹ Recante "conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".

¹⁰ La precedente formulazione della norma prevedeva che con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con le finanze venissero fissati "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.

E' ancora da ricordare che l'art. 100 della legge 21 novembre 2000, n. 342, (collegato fiscale alla legge finanziaria 2001) autorizza il Governo ad emanare, nel termine di sei mesi dalla entrata in vigore della legge, un regolamento di riforma del sistema delle tasse e dei diritti marittimi di cui alla legge 9 febbraio 1963, n. 82. L'emanazione del regolamento potrebbe costituire l'occasione per razionalizzare il sistema e per accrescere le possibilità di autofinanziamento delle Autorità, in linea con i principi comunitari in materia, di cui appresso. Si sottolinea, al riguardo, che, in base all'art. 28 della legge n. 84 del 1994, alle Autorità portuali compete esclusivamente il 50 % della tassa sulle merci sbarcate ed imbarcate fino all'anno successivo a quello di completamento dei pagamenti da parte dello Stato dei debiti pregressi delle organizzazioni portuali. Conseguentemente la metà del gettito delle tasse portuali viene di fatto destinata a ripianare le pregresse situazioni debitorie, senza tener conto della circostanza che tali oneri non dovrebbero riguardare le Autorità portuali di nuova istituzione. In proposito è da tener presente che, successivamente al 2004, alle Autorità spetterà integralmente la sola tassa portuale e non la tassa di ancoraggio nè la tassa erariale.

In definitiva sarebbe opportuno, in sede di riforma, valutare costi e benefici per lo Stato dell'eventuale totale attribuzione agli Enti portuali delle tre imposte¹¹.

Infine, con il recente decreto 6 febbraio 2001, n. 132 (G.U. n. 91 del 19 aprile 2001) il Ministero dei trasporti e della navigazione ha determinato i criteri vincolanti per la regolamentazione, da parte delle Autorità portuali e marittime, dei servizi portuali ai sensi dell'art. 16 della legge n. 84 del 1994.

In aggiunta a questo che è il quadro normativo nazionale di riferimento, meritano rapido cenno l'atteggiamento e la posizione dell'Unione europea in materia.

¹¹ Si è valutato da parte dell'Assoporti, secondo quanto evidenziato dall'Autorità di Ravenna, che il relativo gettito corrisponderebbe ad un importo di circa 225 miliardi annui (oltre il 50 % della tassa di imbarco). Tale minor entrata per lo Stato potrebbe essere compensata dalla mancata erogazione dei contributi annui per manutenzione ordinaria e straordinaria.