

6. La gestione finanziaria in generale. L'ordinamento contabile ed i controlli

La gestione patrimoniale e finanziaria dell'Autorità, secondo quanto stabilito dall'art. 6, comma 3, della legge di riordino, integrato dall'art. 8 bis del d.l. n. 457 del 1997, convertito nella legge n.30 del 1998, è disciplinata da un regolamento di contabilità approvato dal Comitato portuale, su proposta del Presidente, e da inviare al Ministero dei trasporti e della navigazione, cui compete una pronuncia valutativa sullo stesso da rendere di concerto con il Ministro del tesoro.

Tale disciplina procedimentale, dettata recentemente dalla normativa citata, oltre a far venir meno le questioni interpretative che, sulla base del vecchio testo della legge di riordino, si erano poste sulla delimitazione delle competenze in materia del Ministero vigilante e delle Autorità portuali⁸⁵, si inserisce coerentemente nell'ambito dell'autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria che, come si è detto, è riconosciuta alle Autorità.

In attuazione della normativa, il Comitato portuale con delibera n. 9 del 26 febbraio 1998, ha approvato il regolamento di amministrazione e contabilità. Lo stesso è stato sottoposto all'esame del Ministero dei trasporti e della navigazione, che ha comunicato l'approvazione dell'atto, di concerto con il Ministero del tesoro, con nota del 30 ottobre 1998, condizionandolo ad alcune modifiche ed integrazioni. Le stesse sono state recepite dall'Autorità con la delibera n. 66 del 17 dicembre 1998⁸⁶.

⁸⁵ L'art. 8 bis del citato d.l. n. 457 del 1997 ha aggiunto all'art. 9, comma 3, della legge n. 84 del 1994 la lettera n-bis) che attribuisce espressamente al Comitato portuale l'approvazione, su proposta del Presidente, del regolamento di contabilità, da inviare al Ministero dei trasporti e della navigazione. Conseguentemente viene confermata l'interpretazione data all'art. 6, comma 3 della legge di riordino dal Consiglio di Stato - Sez. cons. atti normativi n. 90 del 27 agosto 1997, secondo il quale la previsione dell'approvazione da parte del Ministero vigilante era da intendere in senso letterale e non quale emanazione o adozione.

⁸⁶ Su tali modifiche il Ministero vigilante si è definitivamente espresso favorevolmente con telex dell'8 febbraio 1999.

I principi informatori della nuova disciplina sono – ma solo in parte – quelli della legge 3 aprile 1997, n. 94 (riforma del bilancio dello Stato)⁸⁷ e ne costituiscono tratti essenziali:

- la formulazione del bilancio in termini finanziari di competenza e di cassa;
- la possibilità di suddivisione dei capitoli in articoli (o sottocapitoli);
- la considerazione di programmi definiti e delle concrete capacità operative dell'Ente nel periodo di riferimento;
- l'allegazione di un bilancio preventivo triennale, idoneo a rappresentare il quadro delle risorse finanziarie impiegabili ed a far valutare le correlazioni tra i flussi di entrata ed i flussi di spesa.

Si tratta di un complesso di principi contabili che, se pur aggiornati ed evoluti, non si discostano in modo significativo da quelli del regolamento approvato con D.P.R. n. 696 del 1979 vigente per gli enti pubblici. La Corte osserva, a tal riguardo, che la peculiare natura delle Autorità portuali postulerebbe, per alcuni profili, una specifica, differenziata disciplina (ad esempio per una classificazione economico-funzionale delle entrate e delle uscite, con rilevazioni analitiche per centri di costo e con la rappresentazione di progetti obbiettivo etc.) più idonea ad evidenziare i tratti essenziali della gestione.

Il Ministero vigilante, con circolare 3 marzo 1999 (n. 519.0206), ha precisato che il nuovo testo regolamentare vale per l'esercizio 1999 e per il consuntivo 1998⁸⁸. Ha anche specificamente richiesto che i bilanci siano articolati in sottocapitoli per la entità dei compensi corrisposti agli organi di rappresentanza e controllo e, in applicazione della legge n. 67 del 1978, per le spese per pubblicità.

⁸⁷ Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468 (e successive modificazioni), recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per la individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato.

⁸⁸ In precedenza sono state sostanzialmente applicate le norme del ricordato D.P.R. n. 696 del 1979 (cfr. citata relazione sulla gestione finanziaria degli esercizi 1995 e 1996, pagg. 38 e 39).

E' da segnalare che l'Autorità portuale di Ravenna - in virtù di quanto previsto dal D.P.C.M. 28 ottobre 1999⁸⁹, che ha incluso le Autorità portuali nella tabella A annessa alla legge n. 720 del 1984, in considerazione della loro connotazione giuridica pubblica e dei loro flussi finanziari che interessano direttamente la finanza pubblica - è assoggettata al sistema della tesoreria unica a far tempo dal 1° dicembre 1999.

I tempi di deliberazione dei bilanci preventivi e consuntivi da parte del Comitato portuale e di approvazione da parte delle Amministrazioni vigilanti risultano dal prospetto riassuntivo che segue:

PREVENTIVI

Esercizio	Comitato port.	Min. Trasporti	Min. Tesoro
1997	11.12.1996	3.4.1997	19.5.1997
1998	22.12.1997	6.4.1998	4.2.1998
1999	26.11.1998	28.12.1998	23.12.1998

CONSUNTIVI

Esercizio	Comitato port.	Min. Trasporti	Min. Tesoro
1997	30.4.1998	14.5.1998	5.6.1998
1998	29.4.1999	15.6.1999	25.6.1999
1999	27.4.2000	6.6.2000	n. p.

Si rilevano, quindi, ritardi ricorrenti per l'adozione dei preventivi, che dovrebbe intervenire entro il mese di ottobre precedente l'esercizio cui si riferisce il bilancio. Risultano, invece, deliberati sempre tempestivamente, entro il mese di aprile, i consuntivi.

⁸⁹ Pubblicato sulla G.U. n. 263 del 9 novembre 1999.

Per quanto concerne i tempi di esercizio della vigilanza ministeriale in materia, si ricorda che, opportunamente, l'art. 12 della legge di riordino dispone che le delibere dell'Autorità di approvazione del bilancio di previsione, delle eventuali note di variazione e del conto consuntivo, diventano esecutive nel caso in cui la pronuncia dell'amministrazione vigilante non intervenga entro 45 giorni dalla data di ricevimento delle stesse⁹⁰.

Puntuale e tempestiva si appalesa l'attività del Collegio dei revisori - disciplinata dall'art. 11, comma 3, della legge n. 84 del 1994 - sia per le verifiche di competenza sia per i compiti di referto periodico al Ministero vigilante, nell'ambito dei quali meritano menzione le precise ed esaurienti relazioni sulle manutenzioni ordinarie e straordinarie e sui lavori urgenti di escavo di cui all'art. 1, comma 21, della legge n. 647 del 1996⁹¹. Adeguati e pertinenti anche gli inviti al rispetto dei principi contabili e dei criteri e delle direttive del Ministero vigilante⁹².

Anche l'azione del Dicastero - in disparte la mancata adozione degli atti di carattere generale di cui si è detto, condizionanti la definizione di importanti settori di intervento⁹³ - appare, per quanto riguarda Ravenna in particolare, puntuale, nel rispetto degli adempimenti prescritti. Lo si è riscontrato in occasione dell'approvazione del regolamento di contabilità, nelle valutazioni sulle relazioni del Collegio dei revisori, nella cura con cui ha provveduto, con la collaborazione dell'Ente, al superamento delle osservazioni fatte dalla Corte nell'ultimo referto al Parlamento.

Le stesse riguardavano principalmente l'utilizzazione di un rilevante numero di personale precario, la mancata coincidenza tra gli importi dell'avanzo

⁹⁰ La disposizione è stata anche ripresa dal citato regolamento di amministrazione e contabilità dell'Autorità.

⁹¹ Si vedano in particolare le relazioni del 26 febbraio 1998, del 23 febbraio 1999, del 24 e 25 giugno 1999.

⁹² Si può ricordare, a tal riguardo, la raccomandazione, per il preventivo 1998, ad assicurare l'equilibrio generale del bilancio e l'osservanza dei principi contenuti nella citata circolare n. 1609 del 9 marzo 1999 dell'Amministrazione vigilante, circa l'opportunità di prevedere sottocapitoli per compensi agli organi e per pubblicità.

⁹³ Ci si riferisce alla mancata emanazione delle norme di carattere secondario disciplinanti le concessioni demaniali di cui all'art. 18, nonché i relativi canoni.

economico di esercizio e le variazioni del patrimonio netto, l'elevata quota dei residui attivi sui canoni demaniali e sui contributi statali, il contributo a favore dell'Assoporti (il cui meccanismo di determinazione appariva tale da favorire una ingiustificata dinamica incrementale). Per tutte le tematiche sono stati posti in essere idonei interventi correttivi o sono stati forniti chiarimenti esaurienti⁹⁴ per i quali si rinvia alla pertinente parte della relazione⁹⁵.

Merita, infine, considerazione la circostanza della mancanza di un servizio di controllo interno, nel quadro della disciplina recata dal d. l.vo n. 286 del 1999, ai fini della verifica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione dell'Autorità.

Su tale punto la Corte, al di là della sussistenza del regime derogatorio - rispetto al d. l.vo n. 29 del 1993 - voluto per gli Enti portuali dall'art. 6 della legge di riordino⁹⁶, ribadisce, per Ravenna come per le altre Autorità, l'opportunità di una struttura interna di misurazione dell'attività e dei risultati della stessa.

⁹⁴ Il Ministero - Direzione generale del demanio marittimo e dei porti - ha provveduto con la già citata nota n. 5190813 del 29 maggio 1998.

⁹⁵ Si vedano i paragrafi sul personale e sull'analisi dei risultati complessivi della gestione.

⁹⁶ Sulla tematica si veda quanto osservato nel capit. 3 della presente relazione che riguarda l'apparato e la struttura dell'Ente.

7. Le risultanze complessive della gestione

7.1 I dati di sintesi della gestione sono riportati nelle tabelle 4, 5 e 6 che seguono.

Tab. 4

DATI DI SINTESI*(in milioni di lire)*

	1997	1998	1999
AVANZO (+) o DISAVANZO (-)			
Finanziario	4.604	-755	2.087
D'Amministrazione	15.493	15.101	17.495
Economico	5.374	5.144	3.164
PATRIMONIO NETTO	28.787	32.517	40.311
RESIDUI ATTIVI	21.210	9.160	13.840
RESIDUI PASSIVI	20.169	22.552	19.522
SALDO RESIDUI	1.041	-13.392	-5.682

Tab. 5

(in milioni di lire)

	1997	1998	1999
<u>MOVIMENTI FINANZIARI CORRENTI</u>			
Entrate	10.660	11.552	11.022
Uscite	5.631	5.997	7.205
DIFFERENZA	5.029	5.555	3.817
<u>MOVIMENTI IN CONTO CAPITALE</u>			
Entrate	14.322	145	6.759
Uscite	14.747	6.455	8.489
DIFFERENZA	-425	-6.310	-1.730
<u>MOVIMENTI COMPLESSIVI</u>			
Entrate	24.982	11.697	17.781
Uscite	20.378	12.452	15.694
DIFFERENZA	4.604	-755	2.087
<u>PARTITE DI GIRO</u>	473	430	512

Tab. 6

INCIDENZA PERCENTUALE DEL COSTO DEI BENI DI CONSUMO E DEI SERVIZI*(in milioni di lire)*

	1997	%	1998	%	1999	%
Costo beni e servizi	4.410		4.193		4.826	
Spese correnti	5.631	78,32	5.997	69,92	7.205	66,99
Entrate correnti	10.660	41,37	11.552	36,30	11.022	43,79
Entrate proprie dell'autorità portuale	4.517	97,64	5.082	82,51	5.005	96,43

La connotazione di fondo dei risultati contabili complessivamente emersi nel triennio appare di segno positivo su tutti i versanti.

Il patrimonio netto è in notevole incremento, anche al netto della incidenza - come si vedrà più specificamente in prosieguo - della provvista per il finanziamento delle opere infrastrutturali.

Gli esercizi chiudono in costante avanzo economico.

Le risultanze finanziarie complessive, in specie di parte corrente, denotano un quadro di generale sicurezza e stabilità, oltrechè di buona capacità di impiego delle disponibilità. Ne è prova l'andamento sostanzialmente bilanciato dei movimenti complessivi, sia di parte corrente - connotati dalla prevalenza accentuata delle entrate sulle uscite - sia di quelli in conto capitale, che determinano una utilizzazione pressochè completa delle risorse.

In relativo contenimento la crescita dei residui, in specie di parte attiva, che però permangono elevati, a causa, principalmente, delle procedure di acquisizione e di erogazione delle risorse; tali procedure sono anche alla base del non equilibrato andamento della situazione amministrativa, che presenta reiterati, rilevanti avanzi di amministrazione.

Il costo di gestione dell'apparato, per la quota relativa ai beni di consumo ed ai servizi, risulta in tendenziale diminuzione, nei valori percentuali, sulle spese correnti (scende al 67 % circa del 1999) ed appare fronteggiabile con le adeguate risorse totali dell'Ente.

7.2 Dalla considerazione più specifica dei risultati finanziari, esposti nella tabella 7 che segue, si rileva che gli avanzi finanziari degli esercizi 1997 e 1999 sono determinati dalla netta superiorità delle entrate correnti sulle spese correnti, di contro ad un sostanziale equilibrio delle entrate e delle uscite in conto capitale nel 1997 e ad un moderato esubero delle medesime spese in conto capitale - rispetto alle omologhe entrate - nel 1999. Il disavanzo di 755 milioni che si registra nel 1998 - e che resta contenuto per effetto del notevole saldo positivo delle entrate correnti sulle uscite correnti - è da imputare prevalentemente al mancato accertamento di

trasferimenti in conto capitale per opere infrastrutturali nell'esercizio, pur in presenza di spese per acquisto, costruzione e trasformazione di opere portuali ed immobilizzazioni pari a 6,3 miliardi.

Tab. 7

RENDICONTO FINANZIARIO*(in milioni di lire)*

	1997	%	1998	%	1999	%
<u>ENTRATE</u>						
Correnti	10.660	41,88%	11.552	95,26%	11.022	60,25%
In conto capitale (1)	14.322	56,26%	145	1,20%	6.759	36,95%
Partite di giro	473	1,86%	430	3,55%	512	2,80%
TOTALE ENTRATE	25.455	100,00%	12.127	100,00%	18.293	100,00%
<u>SPESE</u>						
Correnti	5.631	27,006%	5.997	46,55%	7.205	44,46%
In conto capitale (2)	14.747	70,726%	6.455	50,11%	8.489	52,38%
Partite di giro	473	2,268%	430	3,34%	512	3,16%
TOTALE SPESE	20.851	100,000%	12.882	100,00%	16.206	100,00%
AVANZO (+) o DISAVANZO (-) FINANZIARIO DI COMPETENZA	4.604		-755		2.087	

(1) ricomprendono anche le entrate derivanti da accensione di prestiti

(2) ricomprendono anche le spese per l'estinzione di mutui ed anticipazioni

Le entrate correnti, sostanzialmente stabili nel periodo nei valori assoluti, incidono sul totale delle entrate per il 42 % circa nel 1997, per il 95 % nel 1998 e per il 60 % nel 1999.

L'indice di autonomia finanziaria⁹⁷ è in aumento e risulta dello 0,63 per il 1997, dello 0,65 per il 1998 e dello 0,66 per il 1999. Anche la velocità di riscossione delle entrate correnti⁹⁸ è in notevole incremento (a conferma di un miglioramento della funzione gestoria) e passa dallo 0,59 dell'esercizio 1997 allo 0,96 dell'esercizio 1999 (cfr. tabelle sugli indici di bilancio in appendice).

Delle entrate correnti, riportate nella tabella 8 che segue, parte preponderante sono le entrate tributarie che ricomprendono il gettito delle tasse su merci imbarcate e sbarcate⁹⁹ (4,3 miliardi per il 1997, 4,8 miliardi per il 1998, 4,8 miliardi per il 1999), i proventi delle autorizzazioni su operazioni portuali di cui all'art.16 della legge n. 84 del 1994 (174 milioni per il 1997, 172,8 milioni per il 1998, 211,5 milioni per il 1999), i proventi di autorizzazioni ad operare nell'ambito portuale sulla base dell'art. 68 del cod. della navigazione (4 milioni per il 1997, 55,9 milioni nel 1998 e 35 milioni nel 1999).

Seconda categoria delle entrate correnti sono i redditi e proventi patrimoniali tra i quali sono compresi i canoni di concessione di aree demaniali e banchine (2,2 miliardi circa per tutti e tre gli esercizi)¹⁰⁰ e gli interessi attivi su titoli, depositi e conti correnti (488 milioni per il 1997, 482 milioni per il 1998, 370 milioni per il 1999).

⁹⁷ E' il rapporto tra le entrate proprie e le entrate correnti. Anche se il titolo I del bilancio dell'ente è "entrate proprie dell'autorità portuale", delle stesse si sono considerate, tra le proprie in senso stretto, le entrate tributarie e quelle derivanti dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale.

⁹⁸ E' il rapporto tra le riscossioni correnti di competenza ed i relativi accertamenti di esercizio. Varia da 0 (nessuna riscossione) a 1 (completa riscossione di quanto accertato).

⁹⁹ Legge n. 82 del 1963, capo II, tit. III, legge n. 355 del 1976, art. 1, e successive modificazioni ed integrazioni (spettante il 50 %).

¹⁰⁰ La sistematica eccedenza degli accertamenti sugli stanziamenti dovrebbe indurre l'Ente ad una più pertinente previsione delle entrate e ad ogni modo ad un'attività congrua dell'assestamento del bilancio. Va sottolineato, peraltro, un miglioramento, nell'arco del triennio, dell'indice di velocità di riscossione e così di quello di smaltimento dei residui

Voce di significativo rilievo, sempre nell'ambito delle entrate correnti, è poi rappresentata dalle "poste correttive e compensative delle entrate", tra le quali sono iscritte, con allocazione non del tutto appropriata¹⁰¹ e con incidenza preponderante, anche le somme relative al concorso da parte dello Stato (e di altri enti) per le spese di servizi di manutenzione, illuminazione, pulizia ordinaria e per le spese di manutenzione straordinaria delle parti comuni in ambito portuale (compresa la manutenzione dei fondali). Gli accertamenti di entrate relativi al concorso del Ministero dei lavori pubblici sono stati, per la parte ordinaria, di 510,1 milioni per ciascuno dei tre esercizi in referto e per la parte straordinaria di 2 miliardi e 957 milioni per il 1997, 2 miliardi e 786 milioni per il 1998 e per il 1999.

Quasi irrilevanti, nell'ambito delle entrate non classificabili in altre voci, gli introiti derivanti da canoni di concessione per i servizi di cui all'art. 6, comma 1, lett. c, della legge n. 84 del 1994, che risultano di 14 milioni nell'esercizio 1998 e di 22 milioni nell'esercizio 1999 e sono pertinenti al summenzionato servizio di raccolta dei rifiuti solidi dalle navi e relativo smaltimento.

¹⁰¹ E' comunque scelta che deriva da direttive dell'Amministrazione vigilante.

Tab. 8

RENDICONTO FINANZIARIO

(in milioni di lire)

ENTRATE	1997			1998			1999		
	Previsioni definitive	Accertamenti		Previsioni definitive	Accertamenti		Previsioni definitive	Accertamenti	
		accertate	riscosse		accertate	riscosse		accertate	riscosse
TITOLO I - Entrate proprie dell'autorità portuale									
CAT. 1ª - Entrate tributarie	4.180	4.517	4.517	4.723	5.082	5.079	4.907	5.005	5.003
CAT. 2ª - Redditi e proventi patrimoniali	2.400	2.670	1.696	2.604	2.715	2.209	2.480	2.637	2.162
CAT. 3ª - Poste correttive e comp. delle entrate correnti	3.472	3.473	5	3.793	3.741	3.532	3.359	3.358	3.353
CAT. 4ª - Entrate non classificabili in altre voci	-	-	-	18	14	14	21	22	18
TOTALE TITOLO I	10.052	10.660	6.218	11.138	11.552	10.834	10.767	11.022	10.536
TITOLO IV - Entrate derivanti dai trasferimenti in conto capitale									
CAT. 1ª - Trasferimenti dello Stato	8.500	8.500	898	-	-	-	6.700	6.714	-
CAT. 2ª - Trasferimenti dalle regioni	5.700	5.633	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE TITOLO IV	14.200	14.133	898	-	-	-	6.700	6.714	-
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti									
CAT. 2ª - Assunzione di altri debiti finanziari	185	189	189	150	145	145	50	45	45
TOTALE TITOLO V	185	189	189	150	145	145	50	45	45
TITOLO VI - Partite di giro									
	426	473	408	409	430	317	521	512	483
TOTALE TITOLO VI	426	473	408	409	430	317	521	512	483
TOTALE ENTRATE	24.863	25.455	7.713	11.697	12.127	11.296	18.038	18.293	11.064

Le entrate in conto capitale sono in diminuzione nel periodo e passano dal 56,2 % del 1997 al 36,9 % del 1999. Le stesse sono costituite quasi esclusivamente dai trasferimenti in conto capitale da parte dello Stato e degli altri enti territoriali e pubblici, per concorrere agli interventi infrastrutturali. L'importo accertato è stato per i trasferimenti statali di 8 miliardi e 500 milioni¹⁰² per l'esercizio 1997 e 6 miliardi e 714¹⁰³ milioni per l'esercizio 1999; per l'esercizio 1998 non vi sono stati accertamenti e si è operato soltanto sulla base dei residui. Si registrano poi trasferimenti da parte della Regione Emilia-Romagna per il 1997 pari a 5 miliardi e 633 milioni¹⁰⁴.

Le entrate del titolo V, derivanti da accensione di prestiti, di limitatissimo rilievo (passano dai 189 milioni del 1997 ai 45 milioni del 1999) sono costituite esclusivamente dall'importo dei depositi cauzionali effettuati da terzi a garanzia di attività autorizzate.

Le spese correnti — risultanti più in dettaglio dalla tabella 9 che segue — sono in lieve aumento in valori assoluti, ma in tendenziale diminuzione in valori percentuali, attestandosi alla fine del triennio sul 44,5 % del totale della spesa. Anche la velocità di gestione delle stesse¹⁰⁵ è in tendenziale lieve incremento e passa dallo 0,36 del 1997 allo 0,42 del 1999 (cfr. tabelle sugli indici di bilancio in appendice).

¹⁰² Il contributo deriva dal sostegno finanziario assicurato dal Ministero dei trasporti e della navigazione con D.M. 18.11.1996 nell'ambito delle risorse previste dall'art.1 del D.L. n. 535 del 1996, il quale rimanda per le modalità di erogazione alla stipula di apposite convenzioni.

¹⁰³ 5 miliardi derivano dall'assegnazione di fondi disposta dal Ministero dei trasporti e della navigazione effettuata con D.M. 6.8.1998 per la realizzazione della prima fase di interventi di escavazione porti, che rimanda, per l'attuazione, alla convenzione stipulata con lo stesso Ministero in data 10.12.1998. 1 miliardo e 714 milioni sono quota parte dei fondi assegnati con protocollo d'intesa con il Ministero dei lavori pubblici del 10.12.1997 ed approvato con D.M. 17.12.1997, per la realizzazione di opere connesse all'allargamento del Canale Candiano nel tratto compreso tra l'abitato di Marina di Ravenna e la confluenza con il Canale Piombone (opere dell'importo complessivo preventivato di 48 miliardi e 789 milioni).

¹⁰⁴ E' quota parte dei fondi assegnati dalla Regione Emilia-Romagna in base alla legge regionale 24 febbraio 1995, n. 9 (15 miliardi totali) ed è destinata alla copertura economica necessaria per la realizzazione delle opere di dragaggio connesse all'approfondimento dei fondali del porto di Ravenna, relativo alla canaletta di avamposto ed al tratto interno del porto-canale dai moli guardiani alle Darsene di San Vitale.

¹⁰⁵ E' il rapporto tra i pagamenti correnti di competenza ed i corrispondenti impegni d'esercizio. Varia da 0 (nessuna realizzazione impegni) a 1 (completa realizzazione delle somme impegnate).