

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 66/2003.

LA CORTE DEI CONTI IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 4 novembre 2003;

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 comma 1 con la quale l'Autorità portuale di Salerno è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, nonché l'articolo 6 comma 4 come risulta sostituito dall'articolo 8-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1998, n. 30;

vista la determinazione n. 90 in data 1° dicembre 2000 con la quale sono state disciplinate le modalità di esecuzione dell'attività di controllo previsto dalla citata legge n. 84 del 1994;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 23 giugno 2000 con il quale è stata istituita l'Autorità portuale di Salerno;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2000-2001-2002, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti, 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 Vittorio Lomazzi 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 2000-2001-2002;

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 2000-2001-2002 — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Autorità portuale di Salerno, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Vittorio Lomazzi

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 7 novembre 2003.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ESERCIZI 2000-2002
DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI SALERNO

S O M M A R I O

1. Premessa	Pag.	13
2. Notazioni generali sul sistema delle Autorità portuali. Il quadro normativo di riferimento	»	13
3. La struttura e l'apparato organizzativo	»	16
4. Il personale e il costo del lavoro	»	21
5. L'attività istituzionale e la programmazione degli interventi	»	24
6. I bilanci preventivi e consuntivi	»	30
7. I risultati complessivi della gestione	»	31
8. Le entrate e le uscite correnti	»	32
9. Le entrate e le uscite in conto capitale	»	34
10. Le entrate e le uscite per partite di giro	»	34
11. La gestione dei residui e la situazione amministra- tiva	»	35
12. I conti economici	»	36
13. I conti patrimoniali	»	37
14. Considerazioni conclusive	»	38

1. Premessa.

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Salerno, relativa agli esercizi dal 2000 al 2002, ai sensi dell'art. 6, quarto comma, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nel testo sostituito dall'art. 8 bis, lettera c), della legge 27 febbraio 1998, n. 30, secondo il quale la Corte dei conti esercita il controllo sui rendiconti della gestione finanziaria. Sono anche riportati accenni agli accadimenti salienti nel periodo successivo fino all'attualità.

2. Notazioni generali sul sistema delle Autorità portuali. Il quadro normativo di riferimento.

La legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante il riordino della legislazione in materia portuale, persegue il fine di disciplinare l'ordinamento e le attività portuali allo scopo di meglio raggiungere gli obiettivi fissati dal Piano generale dei trasporti, nonché per l'adozione e la modifica dei piani regionali. La suddetta legge ha subito consistenti modifiche ad opera del decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647 e del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30.

I compiti istituzionali delle Autorità portuali sono indicati dall'art. 6, comma 1, della legge di riordino nei seguenti:

- a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima Amministrazione;
- c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale individuati con decreto del suddetto Ministero, non coincidenti né strettamente connessi con le ordinarie operazioni portuali indicate dal primo comma dell'art. 16.

Inoltre, il sesto comma dell'art. 6 stabilisce che le Autorità portuali non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse. Possono invece costituire ovvero partecipare a

società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti di trasporto.

Da tale quadro normativo discende per le Autorità portuali la compresenza di una duplice natura. La prima, prevalente, deriva dai poteri pubblicistici di regolamentazione e di controllo delle attività di impresa nell'ambito portuale, volta ad assicurare l'assoluta neutralità e la parità tra le imprese impegnate nelle operazioni portuali; esse infatti vigilano sull'applicazione della legislazione comunitaria e nazionale in materia di concorrenza intervenendo, nei confronti dei concessionari o dei soggetti autorizzati, per imporre il rispetto pena la decadenza o la revoca. La seconda consente loro, come detto, di esercitare direttamente o indirettamente attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati. Si verifica, pertanto, la singolare contitolarità di dette ultime attività economico-commerciali con le funzioni autoritative e di garanzia¹.

Detta problematica non è sfuggita alla Commissione europea che ha rilevato che in molti casi le Autorità esercitano una doppia funzione, e cioè quella di ente gestore del porto e quella di fornitore di servizi portuali; per siffatte ipotesi nelle quali l'Autorità portuale operi sul piano commerciale, la Commissione, pur senza voler restringere le funzioni di gestione di cui le Autorità sono titolari, evidenzia la necessità che la stessa non occupi una posizione privilegiata nei confronti degli altri fornitori di servizi².

Sembra opportuno fare poi un accenno prospettico in relazione all'assetto normativo delle Autorità portuali, sul quale verrà comunque a spiegare incidenza l'attuata modifica del Titolo V della Costituzione (L.c. 18 ottobre 2001, n. 3). In base al testo vigente, e salva l'ulteriore revisione preannunciata, da una parte lo Stato conserva la legislazione esclusiva sulla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali (nuovo art. 117 Cost., comma 2, lettera g), dall'altra (successivo comma 3) la materia relativa ai porti e alle grandi reti di trasporto e di navigazione rientra tra quelle soggette a legislazione concorrente, nelle quali spetta

¹ Sulla natura giuridica delle Autorità portuali si è pronunciato il Consiglio di Stato (Sez. III, n.1641/02 del 9 luglio 2002) che ha tra l'altro affermato che "la prevalenza nell'organizzazione di un Ente delle attività destinate a soddisfare bisogni di carattere industriale o commerciale non preclude la sua qualificazione come organismo di diritto pubblico, quando ne sussistano altre in relazione alle quali ricorrano i requisiti stabiliti dalla normativa comunitaria per tale qualificazione"; "la circostanza che le Autorità portuali, oltre allo svolgimento delle funzioni istituzionali, percepiscano anche compensi da terzi per servizi resi, non trasforma la loro natura di organismi di diritto pubblico, atteso che i relativi proventi rappresentano soltanto un mezzo per concorrere al finanziamento degli oneri sostenuti per la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture, affinché non ricadano interamente sull'erario e non già un utile di impresa".

² La proposta di direttiva, presentata il 14 febbraio 2001, è accompagnata da una comunicazione sul rafforzamento della qualità dei servizi portuali e da una relazione sulle attuali prassi di finanziamento dei porti e di riscossione dei diritti portuali nell'UE, nonché da una rassegna delle regole CE sulla trasparenza dei flussi finanziari pubblici e degli aiuti di Stato di cui beneficiano i porti.

alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale³.

Ne consegue che, nella singolare situazione di promiscua competenza legislativa relativamente alla materia in esame, specie per quanto riguarda la gestione del demanio portuale e la classificazione dei porti, potrà delinearsi qualche incertezza in assenza di una positiva enucleazione dei cennati principi fondamentali volta a stabilire concretamente i punti rilevanti del raccordo con la potestà legislativa sott'ordinata spettante alle Regioni in materia di porti e navigazione. Per contro, la materia della disciplina delle Autorità portuali, quali enti pubblici nazionali, e delle attribuzioni proprie delle stesse, segnatamente in materia di regolazione delle attività portuali e di amministrazione del demanio marittimo, resta oggetto della legislazione esclusiva dello Stato.

Non si dovrebbe, peraltro, porre in dubbio che, essendo i porti sedi di Autorità portuali classificati tutti come porti di rilevanza economica internazionale o quanto meno nazionale (art. 8 bis della legge n. 30/1998), la gestione del demanio portuale affidata alle medesime Autorità continui anche in futuro a qualificarsi come attribuzione statale esercitata mediante tali enti pubblici.

Infine, la sopravvenuta normativa ordinaria che ha assunto maggiore rilevanza in materia portuale e che, alla luce della nuova disciplina costituzionale, potrebbe attualmente essere considerata alla stregua di "principio fondamentale" è contenuta nel decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, 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 (artt. 102 - 106).

Al riguardo è stata sancita espressa deroga a detto trasferimento in ordine alle attribuzioni proprie delle Autorità portuali che hanno continuato ad esercitarle in materia sia portuale sia di amministrazione del demanio marittimo (art. 105, comma 1). Da tale disposto è derivata la prosecuzione dei controlli sulle Autorità portuali da parte delle Amministrazioni statali, come definiti dalla legge n. 84/1994, nonché da parte della Corte dei conti, secondo le modalità dell'art. 8 bis della legge n. 30/1998, innanzi indicate.

³ La legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, (art. 1, quarto comma) stabilisce, in relazione alle materie di legislazione concorrente elencate dal terzo comma dell'art. 117 Cost., che "per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità".

3. La struttura e l'apparato organizzativo.

L'Autorità portuale di Salerno è stata istituita con decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 2000, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 28 luglio 2000; la medesima, essendo tra gli enti istituiti "ex novo" ai sensi dell'art. 6 della legge di riordino, non succede, pertanto, a preesistente ente portuale.

L'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 6, secondo comma, "ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa, salvo quanto disposto dall'art. 12, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla presente legge. Ad essa non si applicano le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e successive modificazioni, nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, fatta eccezione per quanto specificatamente previsto dall'art. 23 della presente legge". L'art. 12 stabilisce che "l'Autorità portuale è sottoposta alla vigilanza del Ministero dei trasporti e della navigazione" (ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e che "sono sottoposte all'approvazione dell'Autorità di vigilanza le delibere del Presidente e del Comitato portuale relative: a) all'approvazione del bilancio di previsione, delle eventuali note di variazione e del conto consuntivo; b) alla determinazione dell'organico della Segreteria tecnico-operativa". Le delibere di cui alla lettera a) sono approvate di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Qualora detta approvazione non intervenga entro quarantacinque giorni dalla data di ricevimento delle delibere, le medesime divengono esecutive.

Sono organi dell'Autorità portuale il Presidente, il Comitato portuale, il Segretariato generale e il Collegio dei revisori dei conti.

Gli emolumenti del Presidente e dei componenti del Collegio dei revisori dei conti, nonché i gettoni di presenza dei membri del Comitato portuale, sono a carico del bilancio dell'Ente e vengono determinati dal Comitato entro i limiti massimi stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il medesimo Ministro può disporre la revoca del mandato del Presidente e lo scioglimento del Comitato portuale qualora: a) decorso il termine di novanta giorni dall'insediamento del Comitato, non sia approvato il Piano operativo triennale entro il successivo termine di trenta giorni; b) il conto consuntivo evidenzia un disavanzo. In tali evenienze verrà nominato, per un periodo massimo di sei mesi, un Commissario che adotti, entro sessanta giorni dalla nomina, un piano di risanamento, nel caso imponendo oneri aggiuntivi a carico della merci sbarcate e imbarcate nel porto.

Il Commissario dell'Autorità portuale di Salerno è stato nominato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 24 agosto 2000, ai sensi dell'art. 20, comma 5, della legge n. 84/1994 e successive modificazioni, per la gestione delle autorità