

Determinazione n. 104/2006**LA CORTE DEI CONTI**
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 15 dicembre 2006;

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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2005, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti, trasmesso alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Dott. 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 l'esercizio 2005;

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;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2005 – corredato 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.

L'ESTENSORE

f.to Vittorio Lomazzi

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe David

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE
FINANZIARIA DELL'ESERCIZIO 2005 DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI SALERNO*

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Notazioni generali sul sistema delle Autorità portuali. Il quadro normativo di riferimento. – 3. La struttura e l'apparato organizzativo. – 4. Il personale e il costo del lavoro. – 5. L'attività istituzionale e la programmazione degli interventi. – 6. I bilanci preventivi e consuntivi. – 7. I risultati complessivi della gestione. – 8. Le entrate e le uscite correnti. – 9. Le entrate e le uscite in conto capitale. – 10. Le entrate e le uscite per partite di giro. – 11. La situazione amministrativa. – 12. Il conto economico. – 13. Il conto patrimoniale. – 14. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

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 all'esercizio 2005, 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 delle gestioni finanziarie delle Autorità portuali. Sono anche riportati accenni agli accadimenti salienti nel periodo successivo fino all'attualità.

La Corte ha riferito, da ultimo, sul controllo effettuato relativamente agli esercizi dal 2003 al 2004 con referto pubblicato in Atti Parlamentari, XIV Legislatura, Camera dei deputati, Doc. XV n. 358.

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 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 Ministero

dei trasporti, 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 servizi.

Infine, l'art. 105, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, ha sancito espressa deroga a detto conferimento in ordine alle attribuzioni proprie delle Autorità portuali che, dunque, continuano ad esercitarle in materia sia portuale sia di amministrazione del demanio marittimo. 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.

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

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 (Legge 28 gennaio 1994, n. 84), 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 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni, fatta eccezione per quanto specificatamente previsto dal comma 2 dell'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 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 dei trasporti. Il medesimo Ministro può disporre con proprio decreto 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. Con il suddetto decreto verrà nominato altresì un Commissario che eserciti, per un periodo massimo di sei mesi, le attribuzioni conferitegli e adottati, in caso di disavanzo, entro sessanta giorni dalla nomina un piano di risanamento, imponendo, se necessario, oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate e imbarcate nel porto.

Il Presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di commercio, la cui competenza territoriale coincide con la circoscrizione dell'Autorità portuale. Dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta.

Il Presidente, a cui è affidata la rappresentanza dell'Autorità portuale, è titolare di un complesso di attribuzioni così definite dall'art. 8, terzo comma, della legge di riordino:

- a) presiede il Comitato portuale;
- b) sottopone al Comitato portuale, per l'approvazione, il piano operativo triennale;
- c) sottopone al Comitato portuale, per l'adozione, il piano regolatore portuale;
- d) sottopone al Comitato portuale gli schemi di delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo e il trattamento del Segretario generale, nonché il recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della Segreteria tecnico-operativa;
- e) propone al Comitato portuale gli schemi di delibere riguardanti le concessioni dell'Autorità portuale mediante gara pubblica per l'esercizio delle attività indicate nell'art. 6, primo comma, lettere b) e c) della legge n. 84/1994²;
- f) provvede al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché al coordinamento e al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali;
- g) amministra le aree e i beni del demanio marittimo compresi nell'ambito della propria circoscrizione territoriale sulla base delle disposizioni di legge in materia, esercitando, sentito il Comitato portuale, le attribuzioni stabilite negli articoli da 36 a 55 e 68 del codice della navigazione e delle relative norme di attuazione;
- h) esercita le competenze attribuite all'Autorità portuale dagli art. 16 "Operazioni portuali" e 18 "Concessione di aree e banchine" della legge n. 84/1994 e rilascia, sentito il Comitato portuale, le relative autorizzazioni e le concessioni quando queste abbiano durata non superiore a quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro vigilante;
- i) promuove l'istituzione dell'associazione del lavoro portuale;
- j) assicura la navigabilità nell'ambito portuale e provvede, con l'intervento del servizio escavazione porti al mantenimento e approfondimento dei fondali anche

² Trattasi della manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali (lett. b) e l'affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'art. 16, primo comma, della legge n. 84/1994 (lett. c).

adottando, nei casi indifferibili di necessità e urgenza, provvedimenti di carattere coattivo;

- k) esercita i compiti di proposta in materia di delimitazione delle zone franche, sentite l'Autorità marittima e le amministrazioni locali interessate;
- l) esercita ogni altra competenza che non sia attribuita dalla legge di riordino agli altri organi dell'Autorità portuale.

Il Comitato portuale è così composto, secondo quanto dispone l'art. 9, primo comma, della legge di riordino:

- a) dal Presidente dell'Autorità portuale, che lo presiede;
- b) dal Comandante del porto sede dell'Autorità portuale, con funzione di Vice Presidente;
- c) da un dirigente dei servizi doganali della circoscrizione doganale competente, in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze;
- d) da un dirigente del competente ufficio speciale del genio civile per le opere marittime, in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- e) dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato;
- f) dal Presidente della Provincia o da un suo delegato;
- g) dal Sindaco del Comune in cui è ubicato il porto, qualora la circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale comprenda il territorio di un solo comune, o dai Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione medesima, ovvero da loro delegati;
- h) dal Presidente della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio o, in sua vece, un membro della Giunta da lui delegato;
- i) da sei rappresentanti delle seguenti categorie: 1) armatori; 2) industriali; 3) imprenditori esercenti operazioni portuali e concessionari di aree e banchine; 4) spedizionieri; 5) agenti e raccomandatori marittimi; 6) autotrasportatori operanti nell'ambito portuale;
- j) da sei rappresentanti dei lavoratori, dei quali cinque eletti dai lavoratori delle imprese che operano nel porto ed uno eletto dai dipendenti dell'Autorità portuale;
- k) un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nel porto.

I componenti appartenenti alla ultime tre lettere sono nominati dal Presidente e restano in carica per un quadriennio. Qualora le loro designazioni non pervengano in tempo utile per la nomina, il Comitato è comunque regolarmente costituito con la presenza dei soli membri di diritto.

Le funzioni del Comitato portuale sono le seguenti:

- a) approva, entro novanta giorni dal suo insediamento, su proposta del Presidente, il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati;
- b) adotta il piano regolatore portuale;
- c) approva la relazione annuale sull'attività promozionale, organizzativa e operativa del porto, sulla gestione dei servizi di interesse generale e sulla manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale, nonché sull'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo, da inviare entro il 30 aprile dell'anno successivo al Ministero dei trasporti;
- d) approva il bilancio preventivo, obbligatoriamente in pareggio o in avanzo, le note di variazione e il conto consuntivo;
- e) delibera in ordine alle concessioni;
- f) esprime i pareri richiesti dal Presidente in relazione alle competenze allo stesso affidate dalle lettere h) e i) del terzo comma dell'art. 8;
- g) delibera, su proposta del Presidente, in ordine alle autorizzazioni e alle concessioni di durata superiore ai quattro anni determinando l'ammontare dei relativi canoni, nel rispetto delle disposizioni stabilite dal Ministro vigilante;
- h) delibera, su proposta del Presidente, la nomina e l'eventuale revoca del Segretario generale;
- i) delibera, su proposta del Presidente, sentito il Segretario generale, l'organico della Segreteria tecnico-operativa;
- j) delibera in materia di recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della Segreteria tecnico-operativa;
- k) delibera in ordine agli accordi sostitutivi della concessione demaniale;
- l) approva, su proposta del Presidente, il regolamento di contabilità da inviare al Ministero dei trasporti;
- m) approva, su proposta del Presidente, la partecipazione alle società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati all'Autorità.

Il Comitato portuale si riunisce, su convocazione del Presidente, di norma una volta al mese e ogni qualvolta lo richieda un terzo dei componenti. Per la validità delle sedute è richiesta, in prima convocazione, la presenza della metà più uno dei membri e, in seconda convocazione, di un terzo dei medesimi. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti. Fatto salvo quanto previsto per l'approvazione del Piano regolatore portuale, le deliberazioni del Comitato, prese con il voto favorevole dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche competenti, a norma delle vigenti leggi,

ad adottare intese, concerti e pareri nelle materie oggetto delle deliberazioni medesime, tengono luogo dei predetti atti.

Il Segretariato generale è composto dal Segretario generale e dalla Segreteria tecnico-operativa. Il primo è nominato dal Comitato portuale, su proposta del Presidente, tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore portuale, con contratto di diritto privato di durata quadriennale, rinnovabile per una sola volta. Il medesimo può essere rimosso in qualsiasi momento su proposta del Presidente, con delibera del Comitato.

Il Segretario generale:

- a) è preposto alla Segreteria tecnico-operativa;
- b) provvede agli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità portuale;
- c) cura l'istruttoria degli atti di competenza del Presidente e del Comitato portuale;
- d) cura i rapporti, ai fini del coordinamento delle rispettive attività, con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali;
- e) cura l'attuazione delle direttive del Presidente e del Comitato portuale;
- f) elabora il Piano regolatore portuale, avvalendosi della Segreteria tecnico-operativa;
- g) riferisce al Comitato portuale sullo stato di attuazione dei piani di intervento e di sviluppo delle strutture portuali e sull'organizzazione economico-produttiva delle attività portuali;
- h) provvede alla tenuta dei registri nei quali sono iscritti i lavoratori delle imprese e delle associazioni operanti nel porto.

Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e tre supplenti, nominati con decreto del Ministro dei trasporti, scelti nell'ambito degli iscritti all'albo dei revisori ufficiali dei conti e dura in carica quattro anni. Un membro effettivo, con funzione di presidente, ed un membro supplente sono nominati su designazione del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Collegio provvede:

- a) al riscontro degli atti di gestione, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili ed effettua trimestralmente le verifiche di cassa;
- b) redige una relazione sul conto consuntivo e riferisce periodicamente al Ministro dei trasporti;
- c) assiste alle riunioni del Comitato portuale con almeno uno dei suoi membri.

Il Presidente dell'Autorità portuale di Salerno, nominato con decreto del Ministro vigilante del 22 dicembre 2000 per la durata di un quadriennio, ha iniziato ad esercitare il proprio mandato a decorrere dal 1° febbraio 2001, data in cui è stata costituita ed è entrata in funzione la struttura tecnico-operativa dell'Autorità portuale. Con successivo decreto del 9 marzo 2005, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha confermato il Presidente dell'Autorità portuale per un ulteriore quadriennio a decorrere dalla data di notifica del decreto all'interessato, avvenuta in pari data.

In data 2 agosto 2005 si è insediato il nuovo Comitato portuale.

Con delibera n. 26 del 28 luglio 2005, il Comitato, su proposta del Presidente, ha confermato nella carica il Segretario generale.

Il Collegio dei revisori dei conti è stato nominato, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 21 dicembre 2000, per un quadriennio a decorrere da detta data. Con successivo decreto del Ministro vigilante del 21 maggio 2003, si è provveduto alla sostituzione del Presidente del Collegio, quale rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, per la parte restante del quadriennio in corso. Con successivo decreto del 17 gennaio 2005 il Collegio è stato rinnovato per un ulteriore quadriennio.

Con delibera n. 7 del 27 settembre 2001, il Comitato portuale, in applicazione dei criteri determinati dal Ministro dei trasporti e della navigazione con decreto del 10 luglio 1997, ha fissato l'indennità annua lorda del Presidente in £ 195.431.600 (€ 100.932,00), pari al trattamento economico spettante al Segretario generale maggiorato del 30%.

Successivamente, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha ritenuto necessario procedere ad una più razionale determinazione dei compensi, in attesa che fosse data attuazione alla riclassificazione dei porti di cui all'art. 4 della legge n. 84 del 1994. Ha pertanto stabilito, con decreto del 31 marzo 2003, che ai Presidenti delle Autorità portuali, nominati o confermati successivamente alla predetta data, spettasse un emolumento corrispondente al trattamento economico fondamentale previsto per i dirigenti generali del Ministero vigilante, moltiplicato per i seguenti coefficienti:

1. 2,6 per le Autorità portuali nel cui porto, nel triennio precedente, si fosse registrato un volume di traffico medio annuo superiore a 17 milioni di tonnellate al netto del 90% delle rinfuse liquide o a 500.000 TEU;
2. 2,2 per tutte le altre Autorità portuali (tra le quali rientra quella di Salerno).

Detto emolumento, da ritenersi onnicomprensivo, è aumentato del 10% qualora la residenza del Presidente sia in località diversa dalla sede principale dell'Autorità. Con successiva nota del 28 maggio 2003, l'Amministrazione vigilante ha chiarito che il trattamento economico fondamentale per i dirigenti di prima fascia è formato dallo