

Determinazione n. 93/2006**LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 1° 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 Catania 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. 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;

vista la determinazione di questa sezione n. 21 del 20 marzo 1998 secondo la quale il controllo della corte dei conti sulle autorità portuali, disposto dal citato articolo 8-*bis* del decreto-legge n. 457 del 1997 è riconducibile nella previsione normativa dell'articolo 2 della citata legge n. 259 del 1958;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 2002 al 2004, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Dott. Angelo De Marco 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 2002, 2003 e 2004;

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 i conti consuntivi per gli esercizi 2002, 2003 e 2004 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di Catania, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Angelo De Marco

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe David

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI CATANIA PER GLI ESERCIZI DAL 2002 AL 2004

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Notazioni generali sul sistema delle Autorità portuali. Quadro normativo di riferimento. – 3. Autorità portuale di Catania: cenni storici e circoscrizione territoriale. – 4. La struttura organizzativa e il personale. – 5. Attività di pianificazione e di programmazione. - 5.1. Il Piano regolatore portuale. - 5.2. Il Piano operativo triennale. - 5.3. Il Programma triennale dei lavori pubblici. – 6. Interventi infrastrutturali. – 7. Profili di attività istituzionale. - 7.1. Attività autorizzatoria. - 7.2. Attività concessoria (gestione del demanio). - 7.3. Attività promozionale. - 7.4. Interventi manutentori e di interesse generale. – 8. Traffico marittimo. – 9. Gestione finanziaria. - 9.1. Il regolamento di contabilità. - 9.2. I bilanci previsionali. - 9.3. I bilanci consuntivi. - 9.3.1. Rendiconto finanziario. - 9.3.2. Situazione amministrativa. - 9.3.3. Conto economico. - 9.3.4. Conto patrimoniale. – 10. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. PREMESSA

L' Autorità portuale di Catania, istituita ai sensi dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, non è subentrata ad alcun preesistente organismo portuale simile ed è stata assoggettata al controllo della Corte dei conti, con le modalità previste dagli articoli 2, 7 e 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ai sensi dell'art. 8-bis del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con legge 27 febbraio 1998, n. 39.

La presente relazione ha per oggetto il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità relativa al triennio 2002-2004 ¹, nonché l' esposizione dei fatti di gestione di maggior rilievo intervenuti fino alla data odierna.

¹ - Per gli esercizi 2000 - 2001 cfr. Atti parlamentari, XIV Legislatura, Doc. XV, n. 94.

2. NOTAZIONI GENERALI SUL SISTEMA DELLE AUTORITA' PORTUALI. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'evoluzione del quadro normativo che ha interessato la materia portuale nel corso degli anni ha trovato definizione nella disciplina recata dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con la quale si è provveduto al riordino della preesistente normativa ed alla istituzione delle Autorità portuali.

Con tale legge sono state attribuite alle Autorità di nuova istituzione specifici compiti di regolazione dell'attività d'impresa nell'ambito portuale, in funzione dell'efficienza e della competitività del sistema: compiti che si compendiano nell'esercizio delle funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo su tutte le operazioni portuali, oltre che nell'amministrazione diretta delle aree e dei beni del demanio marittimo.

Le Autorità portuali, come è stato già evidenziato in precedenti relazioni di questa Corte,² si pongono quali figure organizzatorie di sintesi rispetto ad esigenze e finalità plurime, che sono proprie dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale, e, per il secondo, fanno riferimento tanto ad esigenze proprie del governo centrale che a necessità specifiche delle autonomie locali. Le Autorità in questione sono in particolare chiamate a vigilare sul rispetto della legislazione, comunitaria e nazionale, in materia di concorrenza; esse sono altresì chiamate a partecipare, in posizione di indipendenza e di imparzialità, al sistema di amministrazione pubblica del mercato portuale, con funzioni sia autoritative che, più propriamente, di garanzia.

La normativa di riordino del 1994, che ha successivamente subito, come è noto, consistenti modifiche, soprattutto ad opera delle leggi 23 dicembre 1996, n. 647 (di conversione del decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535) e 27 febbraio 1998, n. 30 (di conversione del decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457) ha rivisitato in modo organico la realtà portuale, tracciandone il complessivo riassetto sulla base dell'assunzione del criterio fondamentale della privatizzazione dei beni e delle attività produttive delle preesistenti "organizzazioni portuali" (enti e consorzi portuali, contestualmente soppressi, ove già esistenti) e dell'attribuzione ai nuovi organismi di precisi compiti inerenti alla programmazione, al coordinamento ed al controllo delle attività produttive esercitate in ambito portuale, nonché alla promozione delle attività

² Si vedano, in particolare, le relazioni sulla gestione dell'Autorità portuale di Ravenna relativa agli esercizi 2000-2001 (Atti parlamentari, XIV Legislatura, Doc. XV, n. 159) e 2002-2004 (Atti parlamentari, XIV Legislatura, Doc. XV, n. 351).

portuali e dei traffici ed allo svolgimento di funzioni pubblicistiche di gestione diretta del demanio portuale.

Nella sfera delle competenze delle Autorità portuali è stata inoltre ricompresa la facoltà (espressamente riconosciuta dall' art. 6, comma sesto della legge n. 84 del 1994) di costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie e strumentali rispetto ai predetti compiti istituzionali, fermo restando, comunque, il divieto di esercitare, sia direttamente che tramite partecipazioni societarie, le operazioni portuali e quelle ad esse strettamente connesse.

Nel complesso, come è stato più volte rilevato, si tratta di funzioni e di compiti in parte eterogenei, ma posti tutti a garanzia di interessi generali o collettivi, che sono alla base della scelta della configurazione pubblica voluta dal legislatore.

Nelle Autorità portuali, in effetti, è ben evidente la compresenza di una duplice natura: la prima è caratterizzata dai poteri pubblicistici di regolamentazione e di controllo della attività d'impresa in ambito portuale ed è diretta ad assicurare, in posizione di assoluta neutralità, la parità tra le imprese impegnate nelle operazioni portuali; la seconda è caratterizzata dalla natura economico-commerciale delle attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali, che le Autorità possono esercitare in modo diretto o indiretto, sia pure con i limiti di cui si è detto.

L'assoluta prevalenza delle funzioni autoritative e di garanzia rispetto alla contitolarità di attività di carattere economico-commerciale costituisce puntuale conferma della assorbente natura pubblica di tali enti, che è stata in più occasioni evidenziata anche dal Consiglio di Stato, dapprima con parere della Sezione Sesta n. 4656 del 1° settembre 2000³ e quindi con parere n. 1641/02 del 9 luglio 2002, reso dalla Sezione Terza. Con tale ultimo parere, in particolare, è stato testualmente affermato che "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 diritto pubblico, atteso che i relativi proventi rappresentano soltanto un mezzo per concorrere al finanziamento degli oneri sostenuti per la

³ Con tale parere il Consiglio di Stato ha riaffermato la delimitazione rigorosa della competenza delle Autorità portuali recata dagli articoli 6, comma sesto e 16, comma primo della legge n. 84 del 1994, con riferimento ai soli compiti neutrali di regolazione e di gestione delle attività portuali e con l' assoluto divieto di esercitare la gestione delle operazioni portuali, sia direttamente che attraverso la costituzione o la partecipazione a società.

costruzione e la manutenzione delle infrastrutture, affinché non ricadano interamente sull'erario e non già un utile d'impresa".

Tra le principali norme che regolano la materia, oltre quelle già citate, va innanzitutto ricordato il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, il cui art. 105, in tema di ordinamento delle Autorità portuali, ha con significativa deroga escluso dal trasferimento alle regioni ed agli enti locali le funzioni attribuite dalla suddetta legge n. 84 del 1994, in materia di trasporti, alle dette Autorità.

Merita poi particolare menzione la legge 30 novembre 1998, n. 413, che ha disposto un piano di interventi diretti all'adeguamento della rete infrastrutturale dei porti italiani, sulla base delle richieste delle Autorità portuali.

L'articolo 9 di tale legge, in particolare, stabilisce che le Autorità portuali, ai fini della realizzazione degli interventi alle infrastrutture, sono autorizzate a contrarre mutui quindicennali o ad effettuare altre operazioni finanziarie, con onere a carico del bilancio dello Stato.⁴

Meritano ancora di essere ricordate la legge 7 dicembre 1999, n. 472, che, modificando l'art. 18 della legge n. 84 del 1994, ha limitato il compito del Ministro delle infrastrutture alla fissazione dei "limiti minimi" (e non più soltanto dei "limiti" *tout court*) dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare e la legge 30 giugno 2000 n. 186, concernente sostanzialmente la fornitura del lavoro portuale temporaneo.

La legge 186, in particolare, aderendo ad una pronuncia della Commissione dell'Unione europea, ha apportato modifiche agli articoli 14 e 16 della legge di riordino 84/94 ed ha sostituito integralmente l'art. 17, stabilendo che le imprese autorizzate a svolgere operazioni portuali e quelle concessionarie di aree e di servizi debbono essere individuate con procedure non discriminatorie ed accessibili sia alle imprese nazionali che a quelle comunitarie.

⁴ La citata legge, che in origine aveva previsto limiti di impegno quindicennali non superiori a lire 100 miliardi annui a decorrere dall'anno 2000, è stata successivamente rifinanziata: il proseguimento del programma è stato finanziato dalla legge 1/8/2002 n. 166 per l'importo di 34 milioni di euro per il 2003, e 64 milioni di euro per il 2004.

Da ultimo, va ricordata la legge 21 novembre 2000, n. 342, che ha autorizzato il Governo ad emanare un regolamento di riforma del sistema delle tasse e dei diritti marittimi.

Tra i provvedimenti intervenuti nel corso degli esercizi in esame meritano poi menzione i seguenti: 1) legge 8 luglio 2003, n. 172, il cui articolo 13, primo comma ha integrato l' art. 18, settimo comma della legge n. 84/94, permettendo alle Autorità portuali di autorizzare, a seguito di richiesta dell'impresa concessionaria, l'affidamento ad altre imprese, autorizzate ai sensi dell' art. 16 della stessa legge, dell'esercizio di alcune attività facenti parte del ciclo operativo dell'impresa concessionaria; 2) legge 27 luglio 2004, n. 186, il cui art. 6 ha integrato l'art. 8, primo comma della legge n. 84/94, che prevede la semplificazione della procedura di nomina dei Presidenti delle Autorità portuali, nel rapporto tra Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e Presidenza delle Regioni e la possibilità d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri, ove non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata;⁵ 3) legge 17 agosto 2005, n. 168 che, all' art. 14, secondo comma ha disposto, in tema di ammodernamento delle infrastrutture portuali, che, per l'attuazione dell'articolo 36 della legge 1° agosto 2002, n. 166 le spese di investimento non concorrono per il 2005 alla determinazione del limite di incremento di cui al comma 57° dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2005, n. 311 del 30 dicembre 2004.

Merita ancora menzione l'art. 24 del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 4, peraltro soppresso in sede di conversione in legge, che aveva inserito nell'art. 8 della legge n. 84 del 1994 un nuovo comma 1 bis in base al quale il Governo avrebbe dovuto promuovere la stipula di un'intesa con le Regioni, le Province autonome e le Autonomie locali, finalizzata a definire le procedure di individuazione dei candidati da inserire in un terna di esperti tra i quali il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti avrebbe nominato il Presidente dell'Autorità portuale.

⁵ Peraltro, con sentenza n. 378 del 7 ottobre 2005 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto articolo 6, ritenendo che *"il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione, dal momento che la mera previsione della possibilità per il Ministro di far prevalere il suo punto di vista, ottenendone l'avallo dal Consiglio dei Ministri, è tale da rendere quanto mai debole fin dall'inizio del procedimento la posizione della Regione che non condivide l'opinione del Ministro e da incidere sull'effettività del potere di codeterminazione che, ma (a questo punto) solo apparentemente, l'art. 8, comma primo continua a riconoscere alla Regione"*.

L'art. 34 septies di tale decreto, convertito con legge 9 marzo 2006, n. 80, ha inoltre stabilito che la restituzione introdotta dalla finanziaria 2005, già temperata per tale anno dal sopra citato art. 14, comma 2 della legge n. 168 del 2005, non trova applicazione, per le Autorità Portuali, neanche per gli esercizi 2006 e 2007 ma nel limite annuo di 30 milioni di euro. La concreta attuazione nella disposizione è subordinata all'adozione di apposito decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze.

3. L'AUTORITA' PORTUALE DI CATANIA: CENNI STORICI E CIRCOSCRIZIONE TERRITORIALE

Come rilevato in premessa, l' Autorità portuale di Catania non deriva, come altre Autorità portuali, dalla soppressione di un preesistente ente portuale o azienda autonoma, ma, quale ente di nuova istituzione, ha assunto tutte le funzioni che la legge ha demandato alla sua responsabilità senza rilevare alcuna precedente struttura, sia organizzativo gestionale che economico finanziaria.⁶ La legge n. 84 del 1994 ha in effetti attuato, per quanto riguarda il porto di Catania, un decentramento istituzionale, con il conseguente trasferimento delle competenze di gestione del demanio marittimo dalla competente amministrazione marittima dello Stato ad un apposito ente pubblico non economico, quale è, appunto, l' Autorità portuale in questione.

Con precedenti referti questa Corte aveva già avuto modo di rilevare come il ristretto ambito della circoscrizione territoriale assegnata all'Autorità portuale di Catania così come individuata, ai sensi dell' articolo 6, comma settimo della ripetuta legge 84/94, con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione del 6 aprile 1964, fosse tale da rendere irrisorio il gettito dei canoni demaniali marittimi, che insieme al gettito delle tasse sulle merci sbarcate e imbarcate, rappresenta una delle due sole contribuzioni in via ordinaria previste dalla legge.

Sulla base di tale considerazione, con decreto in data 25 gennaio 2000, il Ministero vigilante ha provveduto all'ampliamento delle circoscrizione dell'Autorità, estendendone l' ambito con riferimento alle aree demaniali marittime interessate dal vigente Piano regolatore portuale, che prevede lo spostamento della foce del torrente Acquicella più a sud; ne è conseguita una dilatazione della struttura portuale, dal tratto di costa che va dalla radice del Molo di levante, fino al punto (contrassegnato dalle coordinate geografiche di LAT 37° 29' 01" N e LONG 015° 05' 05") dove è prevista la localizzazione della radice della mantellata a protezione del molo sud del bacino porto turistico.⁷

⁶ Cfr: Relazione della Corte sugli esercizi 1995 e 1996 (Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Doc. XV, n. 105).

⁷ Cfr. nota di chiarimenti dell'Autorità portuale, trasmessa in data 6 marzo 2006 a seguito di specifica istruttoria sull'estensione degli effettivi confini della circoscrizione territoriale di competenza.

4. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E IL PERSONALE

In base a quanto disposto dall' art. 7 della legge 84/94 sono organi istituzionali dell'Autorità portuale

- il Presidente (art. 8);
- il Comitato portuale (art. 9), composto da 21 membri;
- il Segretariato Generale (art. 10), composto dal Segretario Generale e dalla Segreteria tecnico-operativa;
- il Collegio dei revisori (art. 11), composto da 3 membri effettivi, di cui uno con funzione di Presidente, e 3 supplenti.

Tutti gli organi sopra elencati risultano operanti regolarmente.

In particolare, dopo un breve periodo di commissariamento, resosi necessario alla scadenza dell'incarico del precedente Presidente (rimasto in carica dal 20 dicembre 1995 al 3 febbraio 2004), ha assunto le relative funzioni un nuovo Presidente, con decorrenza dal 29 marzo 2004.

Per quanto concerne i compensi, tutti a carico del bilancio dell'Autorità, quello attribuito al Presidente è stato determinato in conformità a quanto stabilito in materia con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in data 31 marzo 2003, il quale prevede, per tutta la durata del mandato dei Presidenti delle Autorità portuali, un emolumento corrispondente al trattamento economico dei dirigenti generali del Ministero, moltiplicato per il coefficiente 2,6 o 2,2, a seconda che il traffico portuale sia superiore o inferiore a 17 milioni di tonnellate annue. L'indennità di carica del Presidente dell'Autorità portuale di Catania è stata quindi corrisposta nei seguenti porti: migliaia di euro 170,3 nel 2002, 185 nel 2003, e 205,9 nel 2004. Tali importi corrispondono (secondo i criteri vigenti fino all'applicazione del decreto ministeriale sopra citato) al trattamento economico del Segretario Generale, maggiorato del 30%.

Ai componenti del Comitato Portuale viene corrisposto un compenso pari a 77,47 euro per gettone di presenza, in relazione a ciascuna seduta alla quale essi partecipano.

Quanto ai componenti del Collegio dei revisori, il trattamento relativo al Presidente è stato inizialmente determinato in 5.355 euro lordi annui, mentre per i revisori effettivi il compenso è stato stabilito in euro 4.462 lordi annui; per i componenti supplenti è stata prevista un' indennità commisurata al 20% di quella dei membri effettivi. In prosieguo, l'Ente si è adeguato alle direttive