

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 13/2007.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 27 febbraio 2007;

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 Livorno è stata sottoposta a controllo della Corte dei conti, nonché l'articolo 6, comma 4, come risulta sostituito dall'articolo 8-*bis* del decreto legislativo 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;

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, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Cons. 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 del conto consuntivo – corredato 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 il conto consuntivo per l'esercizio 2005 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di Livorno, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Vittorio Lomazzi

PRESIDENTE

Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 5 marzo 2007.

IL DIRIGENTE

(Antonio Di Virgilio)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

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

S O M M A R I O

1. Premessa	Pag.	13
2. Notazioni generali sul sistema della Autorità portuali. Il quadro normativo di riferimento	»	13
3. La struttura e l'apparato organizzativo	»	15
4. Il personale e il costo del lavoro	»	22
5. L'attività istituzionale, la programmazione degli inter- venti e l'andamento dei traffici	»	24
6. Dismissioni e partecipazioni societarie	»	27
7. I bilanci preventivi e consuntivi	»	29
8. I risultati complessivi della gestione	»	30
9. Le entrate e le uscite correnti	»	31
10. Le entrate e le uscite in conto capitale	»	33
11. Le entrate e le uscite per partite di giro	»	33
12. La gestione dei residui e la situazione amministrativa ...	»	33
13. Il conto economico	»	34
14. Il conto patrimoniale	»	37
15. Considerazioni conclusive	»	39

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 Livorno, 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 della gestione finanziaria. 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 2002 al 2004 con la determinazione n. 38/2006 pubblicata in Atti parlamentari, XV Legislatura, Doc. 15 n.26.

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. 30¹.

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

¹ Ulteriori modifiche sono state introdotte, a decorrere dal 1° gennaio 2007, dall'art. 1, commi dal 982 al 997 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), allo scopo di assicurare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali nazionali e promuovere l'autofinanziamento delle attività e la razionalizzazione della spesa, anche al fine di finanziare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni in ambito portuale, con priorità per quelli previsti nei piani triennali già approvati ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali. In particolare, i commi 996 e 997 recano modifiche rispettivamente all'art. 5 e all'art. 8, comma 3, della legge 28 gennaio 1994, n. 84.

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 garanzia².

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

² 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". La natura giuridica di ente di

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.

3. La struttura e l'apparato organizzativo.

L'Autorità portuale di Livorno, istituita con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è subentrata alla preesistente Organizzazione portuale (Azienda dei mezzi meccanici e dei magazzini del porto di Livorno) ed è titolare dal 1° gennaio 1995, nell'ambito della propria circoscrizione territoriale (individuata dal D.M. 6 aprile 1994)³, delle molteplici competenze attribuitele dalla medesima legge n. 84/1994 e sue successive modificazioni. La gestione patrimoniale, amministrativa e finanziaria dell'Autorità è disciplinata dal regolamento di contabilità adottato dal Comitato portuale con delibera n. 3 del 2 febbraio 1998 ed approvato dal Ministero vigilante con nota del 30 ottobre 1998.

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 (sulla vigilanza ministeriale), nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla stessa 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 quindi anche del decreto legislativo n. 165/2001, fatta eccezione per quanto specificatamente previsto dall'art. 23, secondo comma, della legge di riordino, che disciplina il trasferimento alle dipendenze delle autorità portuali del personale delle ex organizzazioni portuali. 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.

diritto pubblico è stata definitivamente riconosciuta con apposita disposizione dalla legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007).

³ A decorrere dal 1° febbraio 2001 la circoscrizione territoriale è stata, con D.M. 16 gennaio 2001, estesa in via sperimentale alle aree demaniali marittime, alle opere portuali e agli antistanti specchi acquei in cui si effettuano operazioni portuali, compresi nel tratto di costa dell'isola di Capraia da Punta del Frate a Punta del Fanale.

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 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 il suddetto piano triennale e, in caso di disavanzo, provveda, entro sessanta giorni dalla nomina, a disporre un piano di risanamento, eventualmente imponendo oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate e imbarcate nel porto.

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. 84/1994⁴;
- 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,

⁴ 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).