

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti
sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria
dell’Autorità portuale di Livorno per gli esercizi dal 2007 al
2011

Relatore: Consigliere Claudio Gorelli

Ha collaborato per l’istruttoria e l’analisi gestionale la dott.sa Alessandra Manetti

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 113/2012

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 4 dicembre 2012;

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;

visto l'articolo 6, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che ha previsto l'istituzione – tra le altre – dell'Autorità portuale di Livorno;

visto l'articolo 6, comma 4, della legge n. 84/1994, come sostituito con l'articolo 8-bis, comma 1, lettera c) del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, che assoggetta il rendiconto della gestione finanziaria delle Autorità portuali al controllo della Corte dei conti;

viste le determinazioni di questa Sezione n. 27 del 21 maggio 1996 e n. 21 del 20 marzo 1998, con le quali sono state disciplinate le modalità di esecuzione dell'attività di controllo prevista dalla citata legge n. 84 del 1994 ed è stato stabilito che il controllo 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 indicata legge n. 259 del 1958;

visti i conti consuntivi dell'Autorità suddetta, relativi agli esercizi finanziari 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, 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 Claudio Gorelli 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'Autorità portuale di Livorno per gli esercizi 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011;

ritenuto che, dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi 2007-2011, è risultato tra l'altro che:

– l'Autorità portuale di Livorno ha posto in essere gli strumenti di programmazione (P.R.P. e P.O.T.) necessari per dare un ordinato sviluppo ai siti portuali che gestisce;

– gli aspetti di criticità hanno riguardato:

a) la percentuale di canoni non riscossi che nel 2011 raggiunge circa il 50 per cento degli accertamenti;

b) la spesa impegnata sul capitolo relativo alle spese legali e giudiziarie, che, malgrado la decisione assunta dall'Ente nel 2005 di ricorrere per il contenzioso al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ha registrato, seppure riferita ad oneri di assistenza legale maturati prima della suddetta data, importanti incrementi di spesa negli anni 2007-2011, passando dai 52.004 euro del 2007 ai 244.252 euro del 2011;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 – corredati 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 per i detti esercizi.

L'ESTENSORE
f.to Claudio Gorelli

IL PRESIDENTE
f.to Ernesto Basile

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI LIVORNO, PER GLI ESERCIZI 2007, 2008, 2009, 2010 E 2011

PREMESSA – 1. Quadro normativo di riferimento. – 2. Organi di amministrazione e di controllo. – 3. Personale. - 3.1 Pianta organica e consistenza del personale. - 3.2 Costo del personale. – 4. Incarichi di studio e consulenza. – 5. Pianificazione e programmazione. - 5.1 Piano regolatore. - 5.2 Piano operativo triennale. - 5.3 Programma triennale delle opere. – 6. Attività dell'Autorità portuale. - 6.1 Attività promozionale. - 6.2 Servizi di interesse generale. - 6.3 Manutenzione ordinaria e straordinaria e opere di grande infrastrutturazione. - 6.4 Attività autorizzatoria e gestione del demanio marittimo. - 6.5 Traffico portuale. – 7. Gestione finanziaria e patrimoniale. - 7.1 Dati significativi della gestione. - 7.2 Rendiconto finanziario. Andamento delle entrate accertate e delle spese impegnate. - 7.3 Situazione amministrativa e andamento dei residui. - 7.4 Il conto economico. - 7.5 Lo stato patrimoniale. – 8. Considerazioni conclusive. – ALLEGATO: *appendice statistica*.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, con le modalità di cui all'art. 2 della suddetta legge, sulla gestione finanziaria relativa agli anni 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 dell'Autorità portuale di Livorno, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

Il precedente referto, redatto congiuntamente per tutte le 25 Autorità portuali e relativo all'esercizio 2006, è stato trasmesso al Parlamento con determinazione n. 87/2009 dell'11/22 dicembre 2009 ed è pubblicato in Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 158.

Si è ritenuto opportuno integrare il referto con un'appendice statistica contenente alcuni indici caratteristici della gestione dell'Ente.

1. Quadro normativo di riferimento

L'Autorità portuale di Livorno è stata istituita dall'art. 6, comma primo della legge 28 gennaio 1994, n.84.

Il quadro normativo di riferimento entro il quale l'Ente ha operato nel quinquennio 2007-2011 e continua fino ad oggi ad operare è costituito dalla sopra citata legge n. 84 del 1994 (Riordino della legislazione in materia portuale) e sue successive modifiche ed integrazioni, nonché dalle altre disposizioni di interesse per il settore dei porti. Tale quadro è stato illustrato nelle precedenti relazioni, che si sono da ultimo soffermate sulle importanti novità introdotte dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), nonché sui provvedimenti attuativi predisposti dal competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nel rinviare a tali relazioni si fa ora presente, ai fini di un opportuno aggiornamento, che permangono, per il quinquennio in esame, le limitazioni di cui all'art. 1, commi 9, 10 e 11 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (come modificati dall'art. 27 del sopra citato decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 e della relativa legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248 e dall'art. 61 del D.L. n. 112/2008 convertito in L. 6/8/2008 n. 133) relative alle spese per studi e incarichi di consulenza, alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza nonché alle spese relative alle autovetture.

Tali spese, a decorrere dall'anno 2011, sono oggetto di limitazioni anche per effetto delle disposizioni di cui all'art 6 ("riduzione dei costi degli apparati amministrativi") del DL 78/2010 convertito con legge 122/2010.

Le economie derivanti sono da versare al bilancio dello Stato (comma 21).

Altre spese soggette al limite sono quelle per la manutenzione degli immobili utilizzati dall'Ente (art. 2, commi 618-623, legge 244/2007, come modificato dall'art. 8, della legge 122/2010, di conversione del D.L. 78/2010).

Per quanto riguarda l'obbligo di riduzione del 10% previsto dall'art. 1, commi 58 e 63 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 dei compensi spettanti al Presidente, al Collegio dei revisori dei conti e ai membri del Comitato portuale per i gettoni di presenza riconosciuti, si rimanda per gli opportuni aggiornamenti al capitolo relativo agli organi di amministrazione e di controllo.

A seguito di quanto disposto in materia di autonomia finanziaria dall'art. 1, commi 982 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) alle Autorità portuali viene attribuito il gettito della tassa erariale (di cui all'art. 2, comma

1 del D.L. 28 febbraio 1974, n. 47 convertito con modificazioni dalla legge 16 aprile 1974, n. 117 e successive modificazioni) e delle tasse di ancoraggio (di cui al Capo 1, titolo 1 della legge 9 febbraio 1963, n. 82 e successive modificazioni), in aggiunta al gettito della tassa sulle merci sbarcate e imbarcate (di cui al Capo 3 della legge 9 febbraio 1963, n. 82 e all'art. 1 della legge 5 maggio 1976, n. 355 e successive modificazioni ed integrazioni), già devoluto nella sua interezza a partire dall'anno 2006.

La stessa disposizione ha per contro soppresso gli stanziamenti relativi ai contributi destinati alle Autorità portuali per la manutenzione dei porti, previsti dall'art. 6, comma 1 lett. B) della legge n. 84 del 1984.

Con DPR 28 maggio 2009, n. 107, recante "regolamento concernente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi", la tassa e la sovrattassa di ancoraggio, dovute dalle navi che compiono operazioni commerciali in un porto, rada o spiaggia dello Stato sono state accorpate in un'unica tassa, denominata "tassa di ancoraggio"; la tassa erariale e quella portuale sulle merci imbarcate e sbarcate sono state accorpate in un unico tributo denominato "tassa portuale", del quale è stato previsto l'adeguamento graduale nel triennio 2009/2011.

Allo scopo di fronteggiare la crisi di competitività dei porti italiani, la legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, ha differito la decorrenza di tale adeguamento all'1/12/2012.

Con lo stesso provvedimento legislativo è stato consentito alle Autorità portuali, per il biennio 2010 e 2011 e nelle more della piena attuazione della loro autonomia finanziaria, di stabilire variazioni in aumento fino ad un tetto massimo pari al doppio della misura delle tasse di ancoraggio e portuale, così come adeguate ai sensi del sopra citato regolamento, nonché in diminuzione fino all'azzeramento delle singole tasse medesime.

Tale facoltà è stata prorogata a tutto il 2012 dall'art.11 del D.L.29 dicembre 2011, n.216, convertito in legge 24 febbraio 2012, n.14.

La legge ha previsto che ciascuna Autorità, a copertura delle eventuali minori entrate derivanti dalle disposizioni sopra citate, operi una corrispondente riduzione delle spese correnti, ovvero, nell'ambito della propria autonomia impositiva e tariffaria, un corrispondente aumento delle entrate, dandone adeguata illustrazione nelle relazioni al bilancio di previsione e al conto consuntivo.

Di fronte alle difficoltà di applicazione di tale norma da parte delle Autorità portuali, per la sostanziale incomprimibilità delle spese correnti e la concreta impraticabilità di un aumento dei canoni di concessione, fatte rilevare dal MIT con note del 2/7 e 15/7/2010, il MEF, con nota del 2 agosto 2010, ha condiviso l'esigenza di uno specifico intervento legislativo, teso ad una migliore formulazione dei contenuti della norma in questione.

L'art. 3 della legge finanziaria per l'anno 2008, (L. n.244 del 24 dicembre 2007), al comma 27 ha stabilito che le amministrazioni di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 (tra le quali rientrano gli enti pubblici non economici e, quindi, anche le Autorità portuali), debbono dismettere le loro partecipazioni in società che non siano strettamente necessarie per lo svolgimento dei loro fini istituzionali. Il successivo comma 28 di detto articolo prescrive che l'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento delle attuali debbono essere autorizzate dall'organo competente, con delibera motivata in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti di cui al precedente comma 27, da inoltrarsi alla Corte dei conti; a tal fine, viene fissato il termine di trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge (termine così modificato dall'art.71, comma 1 della legge 18 giugno 2009, n.69), entro il quale le amministrazioni interessate, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, debbono cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate a norma del precedente comma 27.

Infine, l'art. 4, comma 6 del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40 convertito con modificazioni nella legge 22 maggio 2010, n. 73, ha istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il "Fondo per le infrastrutture portuali", destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale, con una dotazione iniziale di 80 milioni di euro. Nella ripartizione delle risorse, come precisato nell'ultimo periodo del citato comma, debbono essere privilegiati "progetti già approvati, diretti alla realizzazione di opere immediatamente cantierabili, finalizzate a rendere le strutture operative funzionali allo sviluppo dei traffici".

In sede di conversione del decreto legge è stato introdotto il comma 8 bis, con il quale viene prevista la possibilità di revoca dei fondi statali trasferiti o assegnati alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali, se non utilizzati entro il quinto anno dall'avvenuto trasferimento o assegnazione.

Il D.L. 225/2010, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n.10, ha abrogato tale ultima disposizione statuendo che entro il termine del 15 marzo 2011 sono

revocati i fondi statali trasferiti o assegnati alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali, a fronte dei quali non sia stato pubblicato il bando di gara per l'assegnazione dei lavori entro il quinto anno dal trasferimento o assegnazione. Ha inoltre rinviato a successivi decreti del Ministro delle Infrastrutture, emanati di concerto con il Ministro delle finanze, la ricognizione dei finanziamenti revocati e l'individuazione della quota degli stessi che deve essere riassegnata alle Autorità portuali, secondo criteri di priorità stabiliti per il 2011 dalla stessa legge e per il 2012 e 2013 da individuarsi nei decreti medesimi, per progetti cantierabili, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica. In caso di mancato avvio dell'opera, decorsi centottanta giorni dall'aggiudicazione definitiva del bando di gara, il finanziamento si intende revocato ed è riassegnato con le medesime modalità sopra descritte.

Da tali disposizioni sono stati espressamente esclusi i fondi assegnati per opere in scali marittimi amministrati dalle Autorità portuali ricompresi in siti di bonifica di interesse nazionale ai sensi dell'art. 1 della legge n.426/1998.

Da ultimo il menzionato decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito nella legge 30/7/2010, n.122, ha introdotto nuove misure di contenimento delle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'Istat ai sensi dell'art.1 della legge n.196/2009, ritenute dal MEF applicabili alle Autorità portuali in quanto ricomprese in tale elenco.

In particolare l'art. 9, commi 1 e 2 del D.L. 78/2010, prevede limitazioni e riduzioni dei trattamenti economici del personale dipendente delle anzidette amministrazioni per il triennio 2011-2013.

Come risulta dalla nota del Ministero delle Infrastrutture del 23/5/2011, l'applicabilità di dette limitazioni alle Autorità portuali era stata sospesa in attesa dell'esito del ricorso al TAR del Lazio promosso dall'Autorità portuale di Napoli avverso l'atto ministeriale di approvazione del bilancio 2011, contenente la prescrizione dell'applicabilità di tali norme alle Autorità portuali; in sede di esame dell'istanza cautelare contenuta nel ricorso il TAR del Lazio aveva disposto la sospensione degli atti impugnati in attesa della trattazione del merito. In data 24 maggio 2012 la terza Sezione del TAR Lazio ha disposto che le misure previste dall'art. 9, commi 1 e 2 del D.L. 78/2010 si applichino alle Autorità portuali, essendo le stesse inserite nel conto economico consolidato della P.A., a prescindere dalla peculiarità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Autorità portuali.

A seguito di tale pronuncia, il Ministero vigilante, come risulta dalla note di approvazione dei rendiconti 2011 delle Autorità portuali, sta procedendo ad un

approfondimento degli effetti derivanti da tale sentenza al fine dell'eventuale emanazione di un'apposita circolare in ordine all'applicazione di detto dettato normativo.

Tra le disposizioni del D.L. 78/2010 alcune producono effetti già nel 2010, in particolare:

- L'art.6, comma 6, prevede, dalla prima scadenza successiva al provvedimento, la riduzione del 10% dei compensi degli organi delle società non quotate totalmente possedute da enti pubblici; il successivo comma 19 stabilisce il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari ed aperture di credito a favore di società partecipate non quotate che, per tre esercizi consecutivi, abbiano registrato perdite di esercizio o utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite.
- Il comma 8 dello stesso articolo prevede la preventiva autorizzazione del Ministero vigilante per l'organizzazione di convegni, feste celebrative, inaugurazioni ed altri eventi analoghi.

Da ultimo ai sensi dell'art. 8, comma 1 del D.L. 6 luglio 2011, n.98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n.111, ogni Ente deve pubblicare sul proprio sito istituzionale l'elenco delle società di cui detiene, direttamente o indirettamente quote di partecipazioni.