

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'AUTORITÀ PORTUALE DI PIOMBINO per gli esercizi dal 2009 al 2011

*Relatore: Consigliere Antonio Galeota*

*Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la Dr.ssa Claudia Martinelli*

PAGINA BIANCA

**Determinazione n. 16/2013**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 12 marzo 2013;

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 il decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 1996, con il quale è stata istituita l'Autorità portuale di Piombino la cui circoscrizione territoriale comprende, oltre il porto di Piombino, quelli di Portoferraio e Rio Marina nell'isola d'Elba, nonché il pontile di Cavo;

visto l'articolo 6, comma 4, della citata legge 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, e 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 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 Antonio Galeota 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 Piombino per gli esercizi 2009, 2010 e 2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi menzionati è risultato che:

l'esercizio finanziario 2009 ha mostrato, rispetto all'esercizio precedente, un consistente disavanzo finanziario pari ad euro 1.766.353;

l'esercizio 2010, rispetto all'esercizio precedente, ha palesato un disavanzo finanziario pari ad euro 392.211;

l'esercizio 2011, infine, ha esposto un marcato peggioramento del disavanzo finanziario pari ad euro 2.494.817;

la fattispecie rientra nella normativa di cui all'articolo 15, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111/2011 (come modificato dall'articolo 1, comma 14, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148/2011), che nei casi in cui il bilancio di un ente sottoposto alla vigilanza dello Stato presenti una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, il commissariamento dell'ente. La Ragioneria Generale dello Stato, con circolare n. 33/2011, ha chiarito che non si ha commissariamento nei casi, come quello che qui rileva, in cui il pareggio di bilancio è stato raggiunto utilizzando quote di avanzo di amministrazione già effettivamente realizzate e disponibili;

nel triennio considerato si è avuto un incremento del costo del personale, rispettivamente del 10,50 per cento nel 2009, del 7,82 per cento nel 2010 e del 4,14 per cento nel 2011. In particolare, il costo medio unitario, calcolato includendo il Segretario generale, pur restando sostanzialmente invariata la consistenza del personale in servizio nei tre esercizi, subisce un progressivo incremento attestandosi ad euro 67.980 nel 2009, ed euro 73.293 nel 2010 e ad euro 73.602 nel 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 2009, 2010 e 2011 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità portuale di Piombino, 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* Antonio Galeota

IL PRESIDENTE

*f.to* Raffaele Squitieri

*RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI PIOMBINO PER GLI ESERCIZI DAL 2009 AL 2011*

SOMMARIO

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. - 6.1. Attività promozionale. - 6.2. Attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere portuali. - 6.3. Opere di grande infrastrutturazione. - 6.4. Attività autorizzatoria e di gestione del demanio marittimo. - 6.5. Servizi di interesse generale. - 6.6. 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. – 7.6. Partecipazioni societarie. – 8. Considerazioni conclusive.

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 sulla gestione finanziaria relativa agli anni 2009-2010-2011 dell'Autorità portuale di Piombino nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

Il precedente referto, relativo agli anni 2007 - 2008 è stato comunicato al Parlamento con la determinazione n.72/2010, Leg. XVI, Doc. XV, n. 231.

## 1. Quadro normativo di riferimento

L'Autorità portuale di Piombino, istituita con DPR 20 marzo 1996, ha una circoscrizione territoriale che comprende, oltre il porto di Piombino, quelli di Portoferraio e Rio Marina, nell'Isola d'Elba, nonché il pontile di Cavo.

Il quadro normativo di riferimento entro il quale l'Ente ha operato nel triennio 2009 – 2011 e continua fino ad oggi ad operare è costituito dalla 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 la disposizione di cui all'art. 22, comma 2 del decreto legge 4 luglio 2006, convertito con modificazioni con legge 4 agosto 2006, n. 248, concernente limitazioni della spesa per consumi intermedi<sup>1</sup> e versamento all'entrata del bilancio dello Stato della somma risultante è stata prima dichiarata non applicabile per l'anno 2007 dall'art. 4 del D.L. 2 luglio 2007, n.81, convertito nella legge n. 127 del 3 agosto 2007, e successivamente abrogata dall'art. 2, comma 625 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008). Dal 2007 non sussiste pertanto il limite suddetto né il conseguente obbligo di versamento all'Erario della somma risultante dalla riduzione.

Peraltro, è utile rammentare in materia la sopravvenuta disposizione, contenuta nel d.l. 95/2012, convertito nella legge 135/2012, il quale, all'art. 8, comma 3, prevede ulteriori misure di contenimento e riduzione della spesa per consumi intermedi, statuendo che i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli enti e agli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria, inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2009, n. 196, sono ridotti in misura pari al 5 per cento nell'anno 2012 e

---

<sup>1</sup> I consumi intermedi, così come definiti nel Sistema Europeo dei conti nazionali (Sec95), rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali *input* nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo. La categoria economica in esame include diverse tipologie di spesa, tra cui rientrano, ad esempio, le spese di manutenzione ordinaria, i servizi di ricerca e sviluppo e di formazione del personale acquistati all'esterno o gli acquisti di farmaci.

ai 10 per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010.

Permangono invece, anche per il triennio 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.

Ulteriori modifiche sono state introdotte dall'art. 6 del D.L. 78/2010 convertito, con modificazioni, nella legge 122/2010, attinenti, in particolare:

- alle spese per consulenze: comma 7;
- alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza: comma 8;
- alle spese per sponsorizzazioni: comma 9;
- alle spese per missioni: comma 12;
- alle spese per formazione: comma 13.

Il comma 21 dello stesso art. 6 stabilisce poi che le economie derivanti dal rispetto delle menzionate statuizioni sono da versare al bilancio dello Stato.

Altre spese soggette a limiti riguardano la manutenzione degli immobili utilizzati dall'Ente (art. 2, commi 618-623, legge 244/2007, come modificato dall'art. 8, del menzionato D.L. 78/2010, convertito nella legge 122/2010).

Per quanto riguarda l'obbligo di riduzione del 10% dei compensi spettanti al Presidente, al Collegio dei revisori ed ai membri del Comitato portuale, previsto dall'art. 1, commi 58 e 63 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si puntualizza che essa, in origine limitata al triennio 2006/2008, è stata ritenuta applicabile anche per il 2009 ed il 2010 dal Ministero dell'Economia (circolare n. 32 del 17 dicembre 2009) e successivamente dal Ministero delle Infrastrutture (con nota del 7/9/2010).

Tale estensione, ritenuta illegittima da numerose Autorità portuali perché non prevista da una nuova ed espressa disposizione normativa di rango primario, ha dato luogo ad un contenzioso, instaurato innanzi al TAR Lazio (che – qui si anticipa – ha visto soccombenti i Ministeri interessati), in ordine al quale, per opportuni aggiornamenti, si rimanda al cap. 2.

Sull'argomento va ricordato che l'art. 6, comma 3 del D.L. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, ha previsto, a decorrere dal 2011, la riduzione del 10% dei compensi agli organi di amministrazione e di revisione delle pubbliche

amministrazioni comprese nel conto economico consolidato della P.A., rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

Successivamente l'art. 5, comma 14 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 ha stabilito che, fermo restando quanto previsto dal citato articolo 6, comma 3, del d. l. n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, relativamente alle autorità portuali le riduzioni ivi disposte sono ulteriormente aumentate del cinque per cento a decorrere dal 1° gennaio 2013 nei confronti dei presidenti, dei comitati portuali e dei collegi dei revisori dei conti, composti anche da dipendenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in possesso di specifica professionalità'.

Da ultimo il più volte 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, ha previsto 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 è 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.

Con sentenza 6365/2012 del 12 luglio 2012 il TAR del Lazio ha respinto il ricorso, qualificando le Autorità Portuali "enti pubblici non economici"<sup>2</sup> ed "unità istituzionali" ex Reg. UE n. 2223/96, c.d. SEC 95 (come tali inseribili nell'elenco ISTAT richiamato dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196), soggetti – quindi - la cui attività comporta per la pubblica amministrazione un costo che si riflette sul bilancio complessivo dello Stato e sui quali è necessario intervenire con misure restrittive di contenimento dei relativi costi.

Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 13.11.2012 ha respinto l'istanza cautelare di sospensione della predetta sentenza.

<sup>2</sup> Sulla scorta di altra giurisprudenza vedasi la pressoché coeva sentenza dello stesso Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 8 maggio 2012, n. 2667.

Tra le disposizioni del D.L. 78/2010 alcune hanno prodotto effetti dal 2010, in particolare:

- l'art.6, comma 6, che ha previsto, 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 ha stabilito 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;
- l'art. 6, comma 8 che ha previsto la preventiva autorizzazione del Ministero vigilante per l'organizzazione di convegni, feste celebrative, inaugurazioni ed altri eventi analoghi.

La normativa riguardante le riduzioni delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni, da ultimo disciplinata dall'articolo 2, comma 1 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è stata ritenuta, con dPCM 22 gennaio 2013<sup>3</sup>, non direttamente applicabile alle Autorità Portuali, in quanto riferibile alle dotazioni organiche di personale rientrante nella disciplina del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Ciò in quanto, secondo il dPCM, "la legge 28 gennaio 1994, n. 84, in tema di riordino della legislazione in materia portuale, detta una disciplina speciale per le Autorità Portuali prevedendo: a) all'articolo 6, comma 2, che a tali enti pubblici non economici non si applicano sia le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni, sia le disposizioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni; b) all'articolo 10, comma 6, che il rapporto di lavoro del relativo personale delle autorità portuali è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, specificando che il suddetto rapporto è regolato da appositi contratti collettivi nazionali di lavoro".

Rimane ferma, secondo il dPCM citato, anche per le Autorità Portuali, l'applicazione di misure di contenimento della spesa di personale a cui devono attenersi tutte le amministrazioni pubbliche.

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

---

<sup>3</sup> Al momento della stesura della presente relazione, il decreto risulta ancora in corso di registrazione presso questa Corte.

Autorità portuali è stato 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 (legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative) la decorrenza di tale adeguamento è stata differita 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.

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