

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli
enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finan-
ziaria dell'AUTORITÀ PORTUALE DI MESSINA per gli
esercizi 2009, 2010 e 2011

Relatore: Consigliere Patrizia Coppola Bottazzi

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 39/2013**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell’adunanza del 14 maggio 2013;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l’art. 6, comma 1 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, con il quale è stata istituita l’Autorità portuale di Messina;

visto l’art. 6, comma 4, della legge 84/1994, come sostituito con l’art. 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;

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 art. 8-bis del decreto legge n. 457 del 1997, è riconducibile nella previsione normativa dell’art. 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’art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Patrizia Coppola Bottazzi 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 Messina per gli esercizi 2009, 2010 e 2011;

ritenuto che, dall’esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi 2009-2011, è risultato che:

– la sollecita definizione dei Piani Regolatori Portuali rappresenta una priorità dell’Ente ai fini della complessa e puntuale programmazione che richiedono le aree portuali interessate;

– nel triennio considerato le entrate per canoni demaniali pur presentando, in ordine a quelle accertate, una diminuzione del 45% nel 2010, conseguente anche all’attività riconitoria di aree date in concessione, mostrano un’elevata percentuale di riscossione (74%) che nel 2011 giunge al 76%; al riguardo l’approvazione del regolamento che concerne in

modo particolare i canoni costituisce adempimento specifico ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge 84/94.

– l'elevato importo dei crediti in contenzioso vantati dall'Ente in ordine ai compiti di amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo, anche nei confronti di società fallite, richiede l'intensificazione dell'attività di monitoraggio delle sottostanti situazioni al fine di pervenire alla sollecita riscossione dei crediti o comunque, nei casi previsti, al recupero di aree irregolarmente occupate;

– va affermata l'esigenza che in materia di personale – assetti organici in particolare – venga comunque garantito, pur nella considerazione della peculiarità del rapporto di lavoro del personale in servizio presso le Autorità portuali, il rispetto di criteri di economicità ed efficienza propri dell'intero settore pubblico, a prescindere dalla diretta applicabilità o meno delle diverse normative di razionalizzazione e contenimento della spesa;

– per le procedure di assunzione del personale, l'Ente è tenuto a rispettare la regolamentazione pubblicistica di cui al d.lgs. 165/2001, come derivante dai principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità di natura comunitaria, nonché riconducibile al dettato costituzionale; ciò in conformità con la giurisprudenza amministrativa più recente, pur tenendo in debita considerazione l'inapplicabilità in via generale alle Autorità portuali delle disposizioni del citato decreto legislativo;

– in ordine all'affidamento dei lavori per opere infrastrutturali, la complessità delle vicende, anche giudiziarie, che hanno condizionato in molti casi, l'avvio ed il puntuale svolgimento dei lavori, comportando talora anche la lievitazione dei costi, necessita di specifici approfondimenti – nelle competenti sedi – finalizzati ad analizzarne gli effetti, rinvenirne cause ed eventuali responsabilità;

– si riscontra la carenza di un adeguato sistema di verifica e monitoraggio del traffico portuale con specifico riferimento alle merci;

– i principali saldi contabili, sia pure secondo un *trend* altalenante, presentano sempre risultati positivi;

– il rispetto dei limiti normativi per il contenimento della spesa pubblica è stato attestato dal Collegio dei revisori nell'ambito delle relazioni cui consegue il parere di competenza all'approvazione dei conti;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 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'art. 7 della legge n. 259 del 1958, 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 Messina, l'unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Patrizia Coppola Bottazzi

IL PRESIDENTE
f.to Ernesto Basile

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

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Quadro di riferimento. – 2. Organi di amministrazione e di controllo. - 2.1 Spesa impegnata per gli organi. – 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 Servizi di interesse generale. - 6.3 Manutenzione ordinaria e straordinaria e opere di grande infrastrutturazione. - 6.4 Attività autorizzata 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. – Appendice.

Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi dell’articolo 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 2009, 2010 e 2011 dell’Autorità portuale di Messina, nonché su alcune delle vicende di maggior rilievo intervenute successivamente a tale periodo.

Il precedente referto, relativo agli esercizi 2007 e 2008, è stato pubblicato in *Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 213.*

1. Quadro di riferimento

L’Autorità portuale di Messina è stata istituita dall’art. 6, comma primo della legge 28 gennaio 1994, n. 84, con circoscrizione territoriale inizialmente limitata al porto di Messina e successivamente estesa al porto di Milazzo.

Nel 2006, con decreto del Ministro dei Trasporti, la circoscrizione territoriale dell’Autorità Portuale di Messina è stata ampliata con l’inserimento dell’approdo di Tremestieri.

Il quadro normativo di riferimento entro il quale l’Ente ha operato 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 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. 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 D.L. 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, come da ultimo affermato dal Consiglio di Stato nella pronuncia n.05248 del 9/10/2012), 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.

Con Decreto n.357 in data 13/10/2011 del Ministro delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'Economia e finanze, applicativo dell'art.2, comma 2 novies, del citato DL n. 225/2010 sono stati revocati a diverse Autorità portuali, tra cui Messina (per questa, euro 1.084.559 di finanziamenti revocati), parte dei finanziamenti già assegnati.

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, nel respingere il ricorso, ha ritenuto 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.

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.

Con due note del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, del 5 e 6 febbraio 2013 è stato trasmesso a questa Corte l'elenco delle Amministrazioni che non risultano aver regolarmente adempiuto agli obblighi di comunicazione di cui alla legge 191 del 2009. L'Autorità portuale di Messina figura in detto elenco.

Nel periodo compreso tra l'8 giugno e il 29 luglio 2010, l'Autorità portuale di Messina è stata interessata da una verifica amministrativo-contabile da parte dell'I.G.F. (Dipartimento della Ragioneria dello Stato). Gli esiti della verifica concernono in modo specifico la gestione dei beni demaniali e la riscossione dei canoni; le consulenze; l'attività promozionale; l'utilizzazione dei fondi pubblici; gli appalti di lavori di importo superiore ad euro 200.000; l'esecuzione degli appalti di servizi.

Si riporta in appendice un aggiornamento del quadro normativo di settore, relativo alle principali disposizioni intervenute successivamente al periodo gestionale esaminato in relazione.

2. Organi di amministrazione e di controllo

Sono organi delle Autorità portuali, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 84 del 1994, il Presidente, il Comitato portuale, il Segretariato generale (composto, come recita l'art. 10 della legge medesima, dal Segretario generale e dalla Segreteria tecnico-operativa) e il Collegio dei revisori dei conti. La durata in carica dei menzionati organi è stabilita in quattro anni.

Nelle precedenti relazioni, alle quali si fa rinvio, sono state in dettaglio descritte le attribuzioni proprie di ciascun organo e specificate le modalità di nomina e la composizione degli organi collegiali; in questa sede ci si limita alle informazioni relative alle vicende soggettive concernenti gli organi dell'Autorità portuale esaminata, nonché alla indicazione dei compensi attribuiti e della spesa sostenuta per il loro funzionamento.

Il Collegio dei revisori ha attestato il rispetto della normativa di contenimento della spesa pubblica nell'ambito delle relazioni cui consegue il parere di competenza all'approvazione dei conti.

Il Presidente

Il Presidente dell'Autorità portuale di Messina per il periodo preso in esame dalla presente relazione è stato nominato con decreto ministeriale in data 17 dicembre 2007 ed è stato in carica fino al 12 febbraio 2012. Con D.M. in data 18 giugno 2012 è stato nominato il nuovo Presidente, dopo un periodo di commissariamento che durava dal 13.2.2012.

Il compenso del Presidente è stato fissato nella misura prevista dal decreto ministeriale 31 marzo 2003 e corrisponde al trattamento economico fondamentale previsto per i dirigenti di prima fascia del Ministero dei Trasporti, moltiplicato per il coefficiente 2,2; gli importi complessivi impegnati nel periodo in esame sono esposti al paragrafo 2.1 (euro 203.812 nel 2008; euro 216.747 nel 2009; euro 199.958 nel 2010; euro 259.131 nel 2011).

Il Comitato portuale

Nel periodo in esame il Comitato portuale, composto da 25 membri, in carica con la composizione stabilita in data 28/2/2007 per il quadriennio 2007-2011, è stato integrato con la nomina di nuovi componenti non di diritto in data 7/12/2011 per il quadriennio 2011-2015;