



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e Relazione
sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria
dell'AUTORITÀ PORTUALE DI BRINDISI

per gli esercizi 2009-2014

Relatore: Cons. Maria Luisa De Carli

Ha collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati Maria Grazia Pascale

Determinazione n. 75/2016



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 5 luglio 2016;

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 Brindisi;

visto l'art. 6, comma 4, della citata 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;

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 art. 8 bis del decreto legge n. 457, del 1997, è riconducibile nella previsione normativa dell'art. 2 della ripetuta legge n. 259 del 1958;

visto il D.M. n. 178 del 16 ottobre 2008 con il quale è stata ampliata la circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale di Brindisi, già definita con d.m. del 6 aprile 1994;

visti i conti consuntivi dell'Autorità suddetta, relativi agli esercizi finanziari 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, 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;

MODULARIO
G. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

udito il relatore Consigliere Maria Luisa De Carli 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 Brindisi per gli esercizi 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014; ritenuto che, dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi finanziari 2009-2010-2011-2012-2013-2014, è risultato che:

- l'autorità portuale di Brindisi, come molte altre autorità, ha risentito degli effetti della crisi economica, tuttavia è anche da evidenziare che dal 2012 il traffico delle merci è tornato a crescere anche se non raggiunge i livelli registrati negli esercizi precedenti;
- la gestione finanziaria sino al 2012 presenta un disavanzo. Dal 2013 inverte la tendenza registrando un avanzo che, nel 2014, diventa pari ad euro 13.679.406;
- l'avanzo di amministrazione (ad eccezione del 2013) resta elevato in tutti gli esercizi in esame;
- il conto economico registra costantemente un avanzo tranne nell'esercizio 2013, che presenta un disavanzo, conseguentemente anche il patrimonio registra le stesse variazioni;
- la consistenza dei residui attivi e passivi, pur riducendosi, resta piuttosto elevata;

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;

MODULARIO
C. C. 12

MOD. 2



Corte dei Conti

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, 2011, 2012, 2013 e 2014 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Autorità portuale di Brindisi, l'unità relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Maria Luisa De Carli

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in Segreteria il 21 LUG. 2016

PER COPIA CONFORME
R. ZITO
(Dott. Roberto Zito)

SOMMARIO

PREMESSA	9
1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	10
2 ORGANI DI AMMINISTRAZIONE E DI CONTROLLO	11
3 IL PERSONALE	13
4 PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE	17
5 ATTIVITÀ	19
6 GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE	25
6.1 Dati significativi della gestione	26
6.2 Rendiconto finanziario	27
6.3 Situazione amministrativa e gestione dei residui	31
6.4 Conto economico	35
6.5 Stato patrimoniale	38
7 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	42
APPENDICE NORMATIVA	II

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spesa per gli organi.....	12
Tabella 2 - Pianta organica e consistenza del personale al 31 dicembre	14
Tabella 3 - Oneri per il personale	15
Tabella 4 - Spesa per incarichi di studio e di consulenza.....	16
Tabella 6 - Canoni demaniali / entrate correnti.....	21
Tabella 7 - Traffico merci	22
Tabella 8 - Traffico passeggeri.....	23
Tabella 9 - Tasse portuali e di ancoraggio	23
Tabella 10 - Provvedimenti di approvazione rendiconti consuntivi 2008-2014.....	25
Tabella 11 - Principali saldi contabili della gestione.....	26
Tabella 12 - Rendiconto finanziario – Parte entrata	28
Tabella 13 - Rendiconto finanziario – Parte uscita	29
Tabella 14 - Situazione amministrativa.....	31
Tabella 15 - Residui attivi.....	33
Tabella 16 - Residui passivi.....	34
Tabella 17 - Conto economico.....	36
Tabella 18 - Stato patrimoniale – Attività.....	39
Tabella 19 - Stato patrimoniale - Passività.....	40

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 21 marzo 1958, n.259, sulla gestione finanziaria relativa agli esercizi 2009-2010-2011-2012-2013-2014 dell'Autorità portuale di Brindisi, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

Il precedente referto, relativo agli esercizi 2007 e 2008, è stato trasmesso al Parlamento con determinazione n.108/2010 ed è pubblicato in Atti parlamentari, XVI Legislatura, Doc. XV, n. 267.

I QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'Autorità portuale di Brindisi è stata istituita dall'art.6, comma primo, della legge 28 gennaio 1994, n.84 (*Riordino della legislazione in materia portuale*). E' un ente pubblico non economico i cui principali compiti sono quelli di indirizzo, programmazione, controllo, coordinamento e promozione delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali da esercitare nell'area di competenza.

Le autorità portuali sono soggette al controllo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il quadro normativo di riferimento entro il quale le Autorità portuali attualmente operano è costituito dalla citata legge n. 84 e sue successive modifiche ed integrazioni, nonché da altre disposizioni normative di interesse per le Autorità portuali che sino al 2008 sono state illustrate nelle precedenti relazioni cui si fa rinvio, mentre dal 2009 in poi vengono riportate in appendice.

E' comunque da considerare che l'andamento vigente subirà significativi cambiamenti, in quanto in data 21 gennaio 2016 il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo recante norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali. Tra le innovazioni contenute nel progetto di riforma, sono previste tra l'altro, la semplificazione della *governance* e la riduzione del numero delle autorità portuali dalle attuali 24 a 15 con sede nei porti individuati come strategici dalla Comunità Europea.

2 ORGANI DI AMMINISTRAZIONE E DI CONTROLLO

Sono organi delle Autorità portuali il Presidente, il Comitato portuale, il Segretario generale e il Collegio dei revisori dei conti (art.7, legge n. 84 del 1994).

L'incarico del Presidente, del Segretario generale e dei componenti degli organi collegiali è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

Il Presidente

Il Presidente in carica nel 2009 era stato nominato con decreto interministeriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 10 aprile 2007. Con decreto dell'8 giugno 2011 è stato nominato il nuovo Presidente. Nel 2012, in seguito ad annullamento di tale nomina da parte del TAR, l'Autorità portuale è stata commissariata per circa sei mesi (decreto ministeriale del 26 luglio 2012). A gennaio 2013, in seguito a sentenza del Consiglio di stato favorevole, il Presidente è stato riammesso nelle sue funzioni sino alla scadenza. A luglio 2015, alla scadenza dell'incarico del Presidente, l'Autorità portuale è stata più volte commissariata, e lo è ancora, in vista dell'approvazione della riforma delle autorità portuali.

Il compenso annuo lordo del Presidente dal 2009 al 2014 è stato di 187.458 euro (nel 2008 era di 185.048 euro)¹.

Il Comitato portuale

Il Comitato portuale è composto da 21 membri. L'attuale Comitato è stato nominato con decreto presidenziale del 20 aprile 2015, mentre i precedenti sono stati nominati con decreto presidenziale del 25 gennaio 2007 per il quadriennio 2007-2010 e con decreto del 7 febbraio 2011 per il quadriennio successivo.

Ai componenti del Comitato viene attribuito un gettone di presenza di 90 euro.

Il Segretario generale

L'attuale Segretario è stato nominato dal Comitato portuale con delibera del 21 novembre 2013.

¹ Il compenso del Presidente delle Autorità portuali è stabilito dal decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti del 31 marzo 2003 sulla base del ccnl di categoria dei dirigenti di prima fascia del Ministero dei Trasporti. Al Commissario è attribuito un trattamento economico pari all'ottanta per cento del compenso previsto per i Presidenti delle Autorità portuali.

Il Segretario generale è nominato dal Comitato portuale su proposta del Presidente. Ad esso è applicato il contratto collettivo nazionale dei dirigenti di aziende produttrici di beni e servizi.

Il Collegio dei revisori dei conti

Il Collegio dei revisori - composto da tre membri effettivi e tre supplenti – è stato nominato con decreto ministeriale del 13 luglio 2012.

Spesa per gli organi di amministrazione e di controllo

La tabella che segue riporta la spesa complessivamente impegnata per i componenti degli organi di amministrazione e di controllo negli esercizi 2008-2014.

Tabella 1 - Spesa per gli organi

Esercizio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indennità di carica e rimborsi spese al Presidente dell'Autorità Portuale	239.345	251.922	247.142	307.941	242.573	269.976	273.373
Emolumenti, indennità e rimborsi al Segretario generale	133.032	194.033	218.135	213.933	214.034	86.076	144.449
Gettoni di presenza e rimborsi spese ai membri del Comitato Portuale	9.674	11.168	23.659	9.696	8.186	13.911	13.489
Indennità di carica, gettoni di presenza, rimborso spese e IRAP agli organi di controllo (Collegio dei Revisori dei conti)	35.603	74.286	74.584	112.290	94.275	79.646	86.151
Versamento al Ministero dell'economia del 10% trattenuto sull'indennità di carica e sui gettoni	---	---	---	25.467	23.770	46.157	46.136
TOTALI	417.654	531.409	563.520	669.327	582.838	495.766	563.598

Fonte: bilancio

L'Autorità portuale ha applicato le misure di contenimento della spesa previste dalla legge n. 133 del 2008 (art. 61, comma 17), dal decreto n. 95 del 2012 convertito nella legge n. 135 del 2012 (art. 8, comma 3) e dal decreto n.78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010 (art. 6, comma 3).

I risparmi conseguiti, regolarmente versati all'erario, sono stati di 25.467 euro nel 2011, di 23.770 euro nel 2012, di 46.157 euro nel 2013 e di 46.136 euro nel 2014.

3 IL PERSONALE

Ai dirigenti delle Autorità portuali è applicato il ccnl di lavoro dei dirigenti di aziende produttrici di beni e servizi (rinnovato il 25 novembre 2009), mentre al personale quello dei lavoratori dei porti, il cui contratto in vigore è stato approvato l'8 aprile 2014 per il triennio 2013-2015².

In merito al personale è da ricordare che la legge 28 gennaio 1994, n. 84, nel dettare una disciplina speciale per le Autorità portuali ha anche previsto che ad esse non siano applicabili le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 e al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni precisando che la natura del rapporto di lavoro del personale è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nelle imprese (art. 10, comma 6).

Nel 2014 il Dipartimento della funzione pubblica ha precisato che le Autorità portuali, avendo natura giuridica di ente pubblico non economico, devono attenersi alla disciplina in materia di reclutamento prevista per le pubbliche amministrazioni (nota del 21 febbraio). Sempre con tale nota il Dipartimento precisava anche che la previsione dell'art.2 del ccnl dei lavoratori dei porti è da ritenere illegittima, “sia in quanto interviene su materia riservata alla legge, sia in quanto manca una norma legislativa che consenta alle Autorità portuali di derogare al principio costituzionale dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso”.

In merito alla natura del rapporto di lavoro del personale delle Autorità portuali e alla conseguente disciplina ad esso applicabile si è pronunciato anche il Ministero vigilante il quale, pur tenendo conto della possibilità di procedere all'assunzione per chiamata diretta ai sensi dell'art. 2 del ccnl dei lavoratori dei porti, ha fatto presente che, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica, “sta effettuando un monitoraggio sulle diverse modalità di assunzione da parte delle Autorità portuali, al fine di attuare una più attenta corrispondenza con i principi di trasparenza e massima partecipazione previsti per la pubblica amministrazione” (nota n. 3878 del 7 aprile 2014).

Per completezza, in materia di personale, si deve anche considerare che il d.p.c.m. del 22 gennaio 2013 ha precisato che la riduzione delle dotazioni organiche prevista dall'articolo 2, comma 1 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, non è direttamente applicabile alle Autorità portuali, in quanto tale riduzione si riferisce alle dotazioni organiche di personale rientrante nella disciplina del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferma restando

² Il precedente contratto del 22/12/2008 riguardava per la parte normativa il periodo 2009-2012 e per la parte economica quello 2009-2010.

l'applicazione di misure di contenimento della spesa di personale a cui devono attenersi tutte le amministrazioni pubbliche.

La dotazione organica dell'autorità portuale che, oltre al segretario generale, prevede 40 unità di personale, è stata approvata nel 2009 dal Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Nel 2013 e nel 2014 prestano servizio 26 unità di personale a tempo indeterminato e 2 a tempo determinato (nel complesso erano 29 nel 2009, 30 nel 2010, 32 nel 2011 e 30 nel 2012).

La tabella che segue riporta per ciascuna qualifica la dotazione organica e le unità di personale in servizio negli esercizi 2008- 2014.

Tabella 2 - Pianta organica e consistenza del personale al 31 dicembre

Categoria	Consistenza organica	Personale al 31/12/2008	Personale al 31/12/2009	Personale al 31/12/2010	Personale al 31/12/2011	Personale al 31/12/2012	Personale al 31/12/2013	Personale al 31/12/2014
Dirigenti	3	1	1+1*	1+1*	2	3	3	3
Quadri	9	4	5	6	5	4	4	4
Impiegati	28	9+7*	13+9*	16+6*	24+1*	23	19+2*	19+2*
Totale	40	21	29	30	32	30	28	28

Fonte: Bilancio

* unità di personale a tempo determinato

Attualmente sono in corso di svolgimento 3 concorsi pubblici per l'assunzione di personale da destinare alla presidenza, alla ragioneria e all'ufficio progetti comunitari³.

Spesa per il personale

La tabella che segue riporta la spesa per il personale, inclusa quella relativa al Segretario generale, negli esercizi 2008-2014.

³ Con decreto presidenziale del 16 marzo 2015 è stato adottato il Regolamento per il reclutamento del personale dell'Autorità.

Tabella 3 - Oneri per il personale

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Emolumenti fissi al personale dipendente	619.195	1.154.084	1.561.456	1.493.731	1.489.408	1.387.443	990.426
Emolumenti variabili a personale dipendente	51.242	46.167	63.059	80.139	81.073	16.866	33.958
Emolumenti al personale non dipendente	30.360	4140	---	---	---	50.000	54.350
Indennità e rimborso spese di missione	18.477	9.694	50.000	9.693	9.694	20.485	20.625
Altri oneri per il personale	---	---	---	25.000	5.326	1.082	3.415
Spese per l'organizzazione di corsi	3.734	15.928	30.000	15.928	15.928	15.928	15.928
Oneri previdenziali a carico dell'Ente	411.721	544.251	667.166	762.636	828.572	754.268	626.225
Oneri della contrattazione decentrata art.52	399.162	450.000	550.000	626.353	697.759	646.792	1.017.554
Oneri derivanti da rinnovi contrattuali	7.985	11.019	41.908	50.000	19.925	0	0
Total spesa impegnata	1.541.876	2.235.283	2.963.589	3.063.480	3.147.685	2.892.864	2.762.481
Accantonamento per il T.F.R.	95.485	132.210	154.224	208.568	204.872	185.990	160.385
Total costo del personale	1.637.361	2.367.493	3.117.813	3.272.048	3.352.557	3.078.854	2.922.866

Fonte: bilancio

Dal 2008 al 2014 il costo per il personale registra un andamento discontinuo ma sostanzialmente in aumento passando da 1.637.361 euro a 2.922.866 euro (il picco è stato registrato nel 2012 con 3.352.557 euro).

In particolare, l'incremento del costo del personale registrato nel 2010, nel 2011 e nel 2012 è attribuibile essenzialmente agli aumenti derivanti dal rinnovo contrattuale e dalle unità di personale in più. Nel 2013, esercizio in cui il personale registra la riduzione di due unità, il costo del personale presenta, invece, una diminuzione ed ammonta a 3.078.854 euro. Nel 2014 esso si porta a 2.922.866 euro con una ulteriore lieve flessione.

In merito al consistente aumento della voce “oneri della contrattazione decentrata art. 52” (che da 646.792 euro nel 2013 passa a 1.017.554 euro nel 2014), l’Autorità portuale ha precisato che esso è dovuto al diverso sistema di imputazione degli emolumenti del personale adottato nel 2014, in base al quale le voci accessorie derivanti dalla contrattazione decentrata sono distinte dagli emolumenti fissi, determinando così un aumento degli oneri della contrattazione al quale contestualmente corrisponde una diminuzione degli emolumenti fissi.

Incarichi di studio e consulenze

Sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero vigilante, l'Autorità portuale ogni anno ha fornito un prospetto riepilogativo sulla spesa impegnata per gli incarichi e per le consulenze, corredata dalla descrizione dell'incarico, dal nominativo dei consulenti e dal corrispettivo.

Il Collegio dei revisori ha attestato che, negli esercizi in esame, tali spese si sono mantenute nei limiti stabiliti con riferimento alla spesa storica sostenuta nel 2004 e nel 2009 (rispettivamente il 30 per cento *ex lege* 133/2008 ed il 20 per cento *ex lege* 122/2010).

Tabella 4 - Spesa per incarichi di studio e di consulenza

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Incarichi di studio e consulenza	68.145	38.355	52.799	26.864	26.864	26.864	26.864

Fonte: bilancio