



Corte dei Conti

Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria della
AUTORITÀ PORTUALE DI SALERNO
per gli esercizi **2011 - 2015**

Relatore: Consigliere Maria Luisa De Carli

Determinazione n. 121/2016



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 29 novembre 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 prevista l'Autorità portuale di Salerno;

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.p.r. 23 giugno 2000 di istituzione dell'Autorità portuale di Salerno;

visti i conti consuntivi dell'Autorità suddetta, relativi agli esercizi finanziari dal 2011 al 2015 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 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 Salerno per gli esercizi dal 2011 al 2015;

MODULARIO
C. C. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

ritenuto che, dall'esame della gestione e della documentazione dei relativi esercizi, è risultato che:

- è in corso di adozione il nuovo piano regolatore, approvato dal comitato portuale il 12 maggio 2016;
 - nel 2015 l'Ente ha rideterminato la pianta organica portando le unità di personale da 26 a 42;
 - il traffico delle merci e quello dei passeggeri, nonostante il protrarsi della crisi, sono aumentati;
 - il risultato finanziario dal 2010 al 2012 presenta un disavanzo (nel 2011 meno 11.768.943 euro) determinato dall'andamento negativo del saldo in c/capitale; nel 2013 inverte la tendenza e registra un avanzo di euro 7.798.494; è in forte crescita nel 2014 con un ammontare pari ad euro 43.501.982 dovuto al saldo in c/capitale, e nel 2015 si assesta ad euro 3.270.506;
 - dal 2010 al 2015 l'avanzo di amministrazione è piuttosto elevato, raggiungendo il picco nel 2014 con un valore di euro 53.756.428. Nel 2015 si porta ad euro 14.967.971;
 - il conto economico chiude costantemente con un avanzo (ad eccezione del 2012 che registra un disavanzo di euro 196.074). Nel 2015 si porta ad euro 1.961.931;
 - il patrimonio netto segue l'andamento dell'avanzo economico e conseguentemente registra un aumento, passando da euro 5.586.822 nel 2010 ad euro 10.625.757 nel 2015;
 - la consistenza dei residui attivi e passivi è piuttosto elevata in tutti gli esercizi sino al 2014, per poi ridursi notevolmente nel 2015, assestandosi rispettivamente ad euro 20.512.089 e ad euro 21.370.664. Tale diminuzione è attribuibile all'ampia operazione di verifica effettuata sui residui, che ha portato alla cancellazione di residui attivi per euro 145.761.952 e di quelli passivi per euro 103.702.989;
- 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. - 2

MOD. 2



Corte dei Conti

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, 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 dal 2011 al 2015 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Autorità portuale di Salerno, l'unita 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 7 dicembre 2016

SOMMARIO

PREMESSA.....	9
1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	10
2. ORGANI DI AMMINISTRAZIONE E DI CONTROLLO.....	13
3. PERSONALE.....	16
3.1 Pianta organica e consistenza del personale.....	17
3.2 Prevenzione della corruzione e della trasparenza.....	19
4. PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE.....	20
5. ATTIVITÀ.....	22
5.1. Attività promozionale.....	22
5.2. Servizi di interesse generale.....	24
5.3. Manutenzione ordinaria e straordinaria e opere di grande infrastrutturazione.....	24
5.4. Operazioni e servizi portuali - Attività autorizzatoria.....	27
5.5. Gestione del demanio marittimo.....	28
5.6 Traffico portuale.....	30
5.7. Tasse portuali e di ancoraggio.....	32
6. GESTIONE FINANZIARIA E PATRIMONIALE.....	35
6.1. Dati significativi della gestione.....	36
6.2. Rendiconto finanziario. Andamento delle entrate accertate e delle spese impegnate.....	37
6.3. Situazione amministrativa e gestione dei residui.....	41
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	52
Appendice normativa.....	54

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spese per gli organi	14
Tabella 2 - Pianta organica approvata nel 2015	17
Tabella 3 - Dotazione organica e unità di personale in servizio al 31 dicembre.....	17
Tabella 4 - Costo per il personale.....	18
Tabella 5 - Incarichi di studio e consulenze	19
Tabella 6 - Opere di grande infrastrutturazione (Interventi in corso di realizzazione nel 2015).....	25
Tabella 7 - Numero concessioni demaniali distinte per funzioni.....	29
Tabella 8 - Canoni demaniali / entrate correnti	29
Tabella 9 - Traffico merci.....	31
Tabella 10 - Traffico passeggeri.....	31
Tabella 11 - Tasse portuali e di ancoraggio.....	32
Tabella 12 - Provvedimenti di approvazione rendiconti consuntivi 2011-2015	35
Tabella 13 - Principali saldi contabili della gestione.....	36
Tabella 14 - Rendiconto finanziario - parte entrata.....	38
Tabella 15 - Rendiconto finanziario - parte uscita.....	39
Tabella 16 - Situazione amministrativa.....	42
Tabella 17 - Residui attivi	40
Tabella 18 - Rresidui passivi.....	45
Tabella 19 - Conto economico	47
Tabella 20- Stato patrimoniale - attività.....	49
Tabella 21 - Stato patrimoniale - passività.....	50

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi degli articoli 2 e 7 della legge 21 marzo 1958, n.259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa gli anni dal 2011 al 2015, dell'Autorità portuale di Salerno, nonché sulle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

Il precedente referto, relativo agli esercizi dal 2007 al 2010, è stato trasmesso al Parlamento con determinazione n.71/2012 ed è pubblicato in Atti parlamentari, Legislatura XVI, Doc. XV, n. 448.

1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'Autorità portuale di Salerno è stata istituita con d.p.r. 23 giugno 2000, ai sensi dell'art.6, comma 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), quale ente pubblico non economico, i cui principali compiti sono quelli di programmazione, di indirizzo e controllo, coordinamento, promozione delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza.

L'Autorità portuale è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) e del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef).

Il quadro normativo di riferimento entro il quale le Autorità portuali attualmente operano è costituito dalla legge del 1994 e sue successive modifiche ed integrazioni, nonché da altre disposizioni normative di interesse per le Autorità portuali che sino al 2010 sono state illustrate nelle precedenti relazioni cui si fa rinvio, mentre dal 2011 in poi sono riportate in appendice.

E' comunque da considerare che il quadro normativo vigente ed, in particolare, la legge n. 84 del 1994 ha subito significativi cambiamenti in quanto in data 15 settembre 2016 è entrato in vigore il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante norme in materia di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali¹.

In particolare, la normativa in questione si inserisce nelle politiche e nelle azioni intraprese dal Governo con il Piano strategico nazionale, per il rilancio della portualità e della logistica.

Il decreto, in estrema sintesi, tende ad una forte semplificazione ed efficienza del sistema portuale, con gli sportelli unici amministrativo e doganale e una nuova *governance* dei 57 porti di rilievo nazionale, coordinati da 15 Autorità di sistema portuale, in luogo delle precedenti 24, a loro volte dirette da un *board* snello e da un presidente con ampia facoltà decisionale. E' stata prevista, inoltre, una marcata centralizzazione delle scelte strategiche, allo scopo di evitare la competizione tra porti vicini e stimolare invece la cooperazione.

La semplificazione delle procedure per facilitare il transito di merci e passeggeri, la promozione di centri decisionali strategici rispetto all'attività di porti in aree omogenee, la riorganizzazione amministrativa, il coordinamento centrale del Ministero sono i principi centrali del decreto.

Per quel che riguarda la semplificazione, è da rilevare che, rispetto agli attuali 113 procedimenti amministrativi, svolti da 23 soggetti, il decreto prevede l'istituzione di due sportelli che abbasseranno drasticamente i tempi di attesa, lo Sportello Unico Doganale per il Controllo sulla merce, che già si avvale delle semplificazioni attuate dall'Agenzia delle Dogane, e lo Sportello Unico Amministrativo

¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 203 del 31 agosto.

per tutti gli altri procedimenti e per le altre attività produttive in porto non esclusivamente commerciali; ulteriori snellimenti procedurali sono poi previsti per le modalità di imbarco e sbarco passeggeri e per l'adozione dei Piani Regolatori Portuali.

Sono 57 i porti di rilevanza nazionale che vengono riorganizzati nelle nuove 15 Autorità di Sistema Portuale, centri decisionali strategici con sedi nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti *core* dall'Unione europea.

Le Autorità di sistema portuale individuate dalla nuova normativa sono le seguenti:

- 1) Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale: Porti di Genova, Savona e Vado Ligure;
- 2) Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale: Porti di La Spezia e Marina di Carrara;
- 3) Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale: Porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, e Rio Marina e Cavo;
- 4) Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale: Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta;
- 5) Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale: Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia;
- 6) Autorità di Sistema Portuale dei Mari Tirreno Meridionale, Jonio e dello Stretto: Porti di Gioia Tauro, Crotona (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria;
- 7) Autorità di Sistema Portuale del Mare Di Sardegna: Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale);
- 8) Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Occidentale: Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani;
- 9) Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale: Porti di Augusta e Catania;
- 10) Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale: Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli;
- 11) Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio: Porto di Taranto;
- 12) Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centrale: Porto di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) e Ortona;
- 13) Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale: Porto di Ravenna;
- 14) Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale: Porti di Venezia e Chioggia;
- 15) Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale: Porto di Trieste.

Alle suddette 15 Autorità di Sistema Portuale viene affidato un ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area, con funzioni di attrazione degli investimenti sui diversi scali e di raccordo delle amministrazioni pubbliche. Ogni Autorità di Sistema Portuale avrà al suo interno due sportelli unici e opererà in stretta relazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in particolare per il Piano Regolatore di Sistema Portuale e i programmi infrastrutturali con contributi nazionali o comunitari.

Le Regioni possono chiedere l'inserimento nelle Autorità di Sistema di ulteriori porti di rilevanza regionale.

Sotto il profilo organizzativo e gestionale, le Autorità di Sistema Portuale saranno guidate da un Comitato di gestione molto più snello dell'attuale, da 3 a 5 componenti, con il ruolo di decisore pubblico istituzionale. Il Comitato di gestione sarà guidato da un presidente, di comprovata esperienza nell'economia dei trasporti e portuale e con ampi poteri decisionali, scelto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con la Regione o le Regioni interessate dall'Autorità di sistema. Rispetto ai precedenti Comitati Portuali, con limitata capacità decisionale, si passa pertanto da circa 336 membri a livello nazionale a 70 persone a livello nazionale.

I rappresentanti degli operatori e delle imprese faranno parte, invece, degli Organismi di partenariato della Risorsa Mare, con funzioni consultive: potranno partecipare al processo decisionale, non potranno più votare atti amministrativi.

Per garantire la coerenza con la strategia nazionale è stata prevista l'istituzione di una Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, presieduta dal Ministro e con lo scopo di realizzare una programmazione nazionale delle scelte strategiche e infrastrutturali, fino a definire un Piano regolatore portuale nazionale.

Sulla base delle disposizioni della riforma, l'Autorità portuale di Salerno e quella di Napoli confluiranno nella nuova Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, che comprenderà anche il porto di Castellamare di Stabia.

2. ORGANI DI AMMINISTRAZIONE E DI CONTROLLO

Sono organi delle Autorità portuali, il presidente, il comitato portuale, il segretariato generale e il collegio dei revisori dei conti².

L'incarico dei componenti degli organi è di quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

Il presidente

L'attuale presidente è stato confermato con d.m. del 12 novembre 2012 (il precedente incarico era stato affidato con d.m. del 6 novembre 2008).

L'indennità di carica, disciplinata dal d.m. 31 marzo 2003, è determinata sulla base del ccnl di categoria dei dirigenti di prima fascia del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ammonta ad euro 181.560 nel 2011 e 2012 ed euro 188.621 nel 2013, 2014 e 2015.

Dal 2010 al compenso del presidente è stata applicata la riduzione del 10 per cento (art. 6, comma 3, della legge n. 122/2010) e dal 2013 anche quella del cinque per cento (art. 5, comma 14, della legge n. 135/2012).

Il comitato portuale

L'attuale comitato - composto da 21 membri - è stato nominato con decreto del presidente del 13 novembre 2013 (il precedente era stato nominato con decreto del 12/11/2009).

Ai componenti del comitato viene attribuito un gettone di presenza di euro 76,82 comprensivo delle riduzioni previste dall'art. 6, comma 3, della legge n. 122/2010 e dall'art. 5, comma 14, della legge n. 135/2012.

Il segretariato generale

Tra gli organi dell'Autorità portuale rientra, per espressa previsione normativa, il segretariato generale, al cui vertice è posto il segretario generale.

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 stipulato in data 25 novembre 2009.

Nel 2013 l'incarico dell'attuale segretario generale è stato riconfermato al dirigente dell'area demanio dell'Autorità portuale, il quale è stato posto in aspettativa (delibera del comitato portuale del 14 giugno

² Art.7 della legge n. 84 del 1994.

2013)³. A tale proposito va, peraltro, rilevato che il costo del segretario generale continua ad essere inserito nel costo del personale.

Il compenso annuo lordo è stato di euro 149.312 nel 2011, di euro 145.058 nel 2012, di euro 143.781 nel 2013, di euro 143.782 nel 2014 e nel 2015.

Il collegio dei revisori dei conti

Il collegio dei revisori – composto da tre membri effettivi e da tre supplenti – è stato nominato con decreto ministeriale del 22 luglio 2013 (il precedente con d.m. dell'8 maggio 2009).

I compensi, fissati in base ai criteri stabiliti con il d.m. del 31 marzo 2003, sono stati rideterminati con decreto del Ministro delle infrastrutture in data 18 maggio 2009, sulla base di quelli spettanti ai presidenti delle rispettive Autorità, secondo le percentuali di seguito specificate: l'8 per cento al presidente del collegio dei revisori, il 6 per cento ai componenti effettivi e l'1 per cento ai componenti supplenti del collegio.

Spesa impegnata per gli organi di amministrazione e di controllo.

La tabella che segue riporta la spesa impegnata per i componenti degli organi di amministrazione e controllo dal 2010 al 2015.

Tabella 1- Spesa per i componenti degli organi

Esercizio	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Indennità di carica, rimborsi spese e oneri sociali al presidente dell'Autorità Portuale	226.593	264.227	234.766	217.226	211.785	210.439
Indennità di carica e rimborsi spese al comitato portuale	7.646	6.489	7.483	7.713	6.784	7.800
Indennità di carica e rimborsi spese organi di controllo	51.163	73.992	60.553	49.196	45.787	45.876
TOTALI	285.402	344.708	302.802	274.135	264.356	264.115

Fonte: bilancio AP

Le variazioni che presentano i compensi ai componenti degli organi dal 2010 al 2015 sono attribuibili, oltre che al rinnovo degli organi stessi, anche al recupero prima e alla restituzione poi della trattenuta del dieci per cento, fenomeno dovuto alle originarie incertezze sull'estensione della sua applicabilità anche al 2009 e al 2010 (art.1, commi 58 e 59, della legge 23 dicembre 2005, n. 266).

³ In precedenza il medesimo era stato nominato segretario generale con delibera del 29 giugno 2009.

L'Ente riferisce di aver versato al bilancio dello Stato per ogni esercizio gli importi derivanti dall'applicazione delle misure di contenimento della spesa che nel 2015 ammontavano a euro 267.236. Tali uscite sono iscritte nel rendiconto finanziario al capitolo "oneri vari, straordinari, ammortamenti beni dello Stato".

3. 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, i cui contratti nel periodo in esame sono quelli approvati il 22 dicembre 2008 per il periodo 2009-2012 e l'8 aprile 2014 per il triennio 2013-2015⁴.

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 delle Autorità portuali 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 nel 2014 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 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

⁴ L'attuale contratto è quello siglato in data 15 dicembre 2015 008 e riguarda per la parte normativa ed economica il periodo 2016-2018.