

comunicazione all’Osservatorio, di contribuzione verso l’ANAC e tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell’art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016. A tal riguardo il Ministero vigilante si è riservato di accettare l’effettuazione di tale adempimento<sup>56</sup>.

Il medesimo Ministero vigilante, considerato l’ormai costante indirizzo giurisprudenziale ed in particolare l’orientamento del Consiglio di Stato<sup>57</sup>, e di questa Corte ha concordato<sup>58</sup> sul fatto che i procedimenti tendenti al conferimento di una concessione di un’area demaniale marittima devono ritenersi sottoposti ai principi di evidenza pubblica dato che, in base alle norme comunitarie, presupposto sufficiente affinché si applichino i predetti principi è la circostanza che con la concessione di un’area demaniale marittima si fornisca un’occasione di lucro a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai principi di trasparenza e non-discriminazione<sup>59</sup>.

In adesione alla posizione assunta da questa Corte anche l’ANAC, in sede di aggiornamento 2017 del Piano nazionale anticorruzione, ha ribadito che la normativa di settore “presenta certamente un grado di dettaglio inidoneo a prevenire molti rischi corruttivi tipici delle procedure di scelta dei pubblici contraenti e deve essere integrata con i principi derivanti dal diritto primario nazionale e dell’Unione europea: economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell’ambiente ed efficienza energetica. Il d.lgs. 50 del 2016 non può che costituire il riferimento normativo cui devono rappresentarsi le procedure poste in essere dall’AP e questo in maggiore misura all’aumentare della durata, del valore della concessione e soprattutto nel caso in cui il concessionario sia tenuto all’effettuazione di opere destinate ad essere acquisite al patrimonio delle AP<sup>60</sup>.

L’AP ha riferito che nel 2015 e nel 2016 le imprese autorizzate hanno sostanzialmente realizzato volumi di attività in linea con i rispettivi programmi operativi.

Nel 2015 il negativo andamento dell’attività di un’impresa operante nel settore dei materiali da costruzione, peraltro determinato da una prolungata crisi dell’intero settore, ha determinato la decisione di non rinnovare l’autorizzazione ai sensi dell’art. 16, congiuntamente alla concessione ai sensi dell’art. 18, a fronte della richiesta di rinnovo presentata per quattro anni, dando avvio al procedimento previsto dall’art. 10 bis della l. n. 241 del 1990.

<sup>56</sup> MIT nota 31707 del 27 novembre 2017.

<sup>57</sup> Corte conti, Sez. Contr. Enti, 17 novembre 2015, n. 104; Cons. Stato Sez. VI, 7 marzo 2016, n. 889; Cons. Stato, Sez. Consult. atti normati., 3 maggio 2016, n. 1076 e 27 giugno 2016 n. 1505.

<sup>58</sup> Direzione generale per la vigilanza sulle Autorità portuali nota prot. 31707 del 27 novembre 2017.

<sup>59</sup> Da ultimo si veda TAR Friuli Venezia Giulia, Sent. 5 luglio 2017, n. 235.

<sup>60</sup> Si segnala che, da ultimo, l’Autorità di regolazione dei trasporti (ART) con la deliberazione n. 156/2017, nell’ambito del procedimento regolatorio avviato con la delibera n. 40/2014, ha indetto una consultazione pubblica sulle metodologie e i criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Nel 2016 sono state rinnovate 2 autorizzazioni all'esercizio di operazioni portuali scadute nel 2015 e una terza istanza di rinnovo è stata rigettata per mancato prolungato esercizio delle attività autorizzate. Nel 2016 è venuta a scadenza l'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 16 ad un importante operatore terminalista, attivo nel settore dei Ro-Ro; a seguito di istanza di rinnovo presentata in data 7 aprile 2016, congiuntamente all'istanza di concessione demaniale marittima ai sensi dell'art. 18 della l. n. 84 del 1994, con deliberazione del Comitato portuale del 20 settembre 2016, è stato approvato il rilascio dell'autorizzazione ex art. 16 per 25 anni decorrenti dal 1° maggio 2016, in coerenza con la durata della concessione demaniale autorizzata con la medesima deliberazione, al fine di gestire un terminale Ro-Ro effettuando gli investimenti previsti nel progetto presentato a corredo dell'istanza.

Per quanto riguarda l'istituto del lavoro portuale temporaneo (art. 17 della l. n. 84/94) l'Autorità portuale ha provveduto a disciplinarne, con apposito regolamento, le forniture (deliberazione n.14 del 2012 del 21 settembre 2012) e, a seguito dell'indizione di gara pubblica nel 2013 e ha individuato il soggetto da autorizzare dal 1° maggio 2013 al 30 aprile 2017. Nel maggio 2016 l'AP ha promosso la costituzione dell'Agenzia per il lavoro portuale temporaneo del porto di Trieste (ALPT) con la partecipazione di 16 soci privati operanti nello scalo giuliano. Per un approfondimento si rinvia al paragrafo 4.8 della presente Relazione.

#### 4.6 Traffico portuale

Nel biennio in esame il Porto di Trieste si conferma il principale del Paese per traffico di merci movimentate con oltre 57 milioni di tonnellate nel 2015 e oltre 59 milioni di tonnellate nel 2016. Nel biennio si registrano andamenti non uniformi dei traffici nei vari settori. Il trasporto del petrolio, che rappresenta di gran lunga la componente più importante dei traffici, registra una flessione nel 2015 e una più consistente ripresa nel 2016. Le rinfuse solide sono in notevole incremento passando da 790 mila tonnellate nel 2014 a 1.607 mila tonnellate nel 2015 (103 per cento sul 2014), a 1.971 mila tonnellate nel 2016 (22,63 per cento sul 2015). Le merci varie in colli, nei settori del traffico intermodale e convenzionale, confermano la tendenza positiva passando da 13,9 milioni di tonnellate nel 2014 a 14,26 milioni di tonnellate nel 2015 (+ 2,18 per cento) e a 14,51 milioni di tonnellate nel 2016 (1,75 per cento). I contenitori passano da 506 mila *Twenty foot equivalent unit* (TEU) nel 2014 a 457 mila nel 2015 (-9,66 per cento) e a 486 mila nel 2016. Nel biennio il movimento passeggeri evidenzia un incremento del 32 per cento sul 2014 e del 16 per cento sul 2015, mentre il movimento navi è in diminuzione del 41 per cento sul 2014 e in aumento del 3,7 sul 2015. Nella seguente tabella n.13 sono indicati i valori del traffico portuale dal 2013 al 2016.

Tabella 13 - Traffici merci.

Descrizione	2013	2014	2015	Δ % '15/'14	2016	Δ % '16/'15
<b>Rinfuse liquide:</b>						
Petrolio grezzo	41.284.644	41.493.027	40.824.108	-1,61	41.819.089	2,44
Petrolio raffinato	564.292	666.027	304.064	-54,35	785.087	158,20
Gas	-	-	-		-	
Altre rinfuse liquide	143.130	241.840	158.589	-34,42	152.165	-4,05
<b>Totale Rinfuse liquide</b>	<b>41.992.066</b>	<b>42.400.894</b>	<b>41.286.761</b>	<b>-2,63</b>	<b>42.756.341</b>	<b>3,56</b>
<b>Rinfuse solide:</b>						
Cereali	57.536	101.986	112.276	10,09	183.664	63,58
Mangimi	-	-	-		-	
Carbone	637.514	442.461	512.361	15,80	576.962	12,61
Minerali	36.967	239.800	666.694	178,02	833.825	25,07
Fertilizzanti	-	-	-		-	
Altre rinfuse solide	254.597	5.810	315.901	5337,19	376.550	19,20
<b>Totale Rinfuse solide</b>	<b>986.614</b>	<b>790.057</b>	<b>1.607.232</b>	<b>103,43</b>	<b>1.971.001</b>	<b>22,63</b>
<b>Totale merci alla marina</b>	<b>42.978.680</b>	<b>43.190.951</b>	<b>42.893.995</b>	<b>-0,69</b>	<b>44.727.342</b>	<b>4,27</b>
<b>Merci varie in colli:</b>						
Contenitori	6.040.355	6.153.468	5.273.820	-14,30	5.384.518	2,10
RO-RO	6.847.383	7.286.668	8.356.699	14,68	8.467.429	1,33
Altro	719.290	522.844	636.682	21,77	664.958	4,44
<b>Totale merci varie in colli</b>	<b>13.607.028</b>	<b>13.919.2980</b>	<b>14.267.201</b>	<b>-1,93</b>	<b>14.553.905</b>	<b>4,56</b>
<b>Totale merci movimento</b>	<b>56.585.703</b>	<b>57.118.931</b>	<b>57.160.194</b>	<b>-0,01</b>	<b>59.291.247</b>	<b>3,61</b>
<b>Movimento navi (n°)</b>	<b>4.046</b>	<b>3.949</b>	<b>2.305</b>	<b>-41,63</b>	<b>2.391</b>	<b>3,73</b>
<b>Passaggi</b>	<b>147.414</b>	<b>129.691</b>	<b>171.313</b>	<b>-13,32</b>	<b>169.372</b>	<b>11,41</b>
<b>Contenuti (ton)</b>	<b>4.565.597</b>	<b>3.506.401</b>	<b>4.571.187</b>	<b>-0,66</b>	<b>4.611.992</b>	<b>0,89</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AP/AdSP.

#### 4.7 Gestione del demanio marittimo e portuale

Il demanio marittimo ricadente nella circoscrizione dell'AP si sviluppa su di una superficie di 2,3 milioni di metri quadrati di cui circa 1,8 milioni di metri quadrati di zone franche.

In attesa dell'adozione del regolamento da emanarsi con decreto del Ministro, ai sensi dell'art. 18 della l. n. 84 del 1994, la gestione del demanio marittimo è disciplinata dal Regolamento adottato con decreto presidenziale n. 1409/2012 e aggiornato con decreto presidenziale n.1495 del 2016.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 169 del 2016 le AP sono subentrata alle AP nell'amministrazione, in via esclusiva, delle aree e dei beni del demanio marittimo. Per la gestione delle attività inerenti le funzioni sul demanio marittimo le AP si devono avvalere del Sistema informativo del demanio marittimo (SID).

L'AP nel 2016 ha avviato l'adeguamento delle procedure interne, la riqualificazione e il reperimento di personale altamente specializzato con l'obiettivo di favorire l'integrazione fra i sistemi di gestione attualmente impiegati ed il SID, in linea con le prescrizioni impartite dal Ministero vigilante e in

accordo con l'Amministrazione tributaria, al fine di consentire l'esatta individuazione, la localizzazione, lo stato di utilizzo dei beni e la gestione efficiente delle concessioni<sup>61</sup>.

In applicazione dei c.c. 618 e 619, dell'art. 1 della l. 23 dicembre 2014, n. 190, l'AP ha proposto lo spostamento del Punto Franco del Porto Vecchio di Trieste ad altre aree e l'assegnazione al patrimonio del Comune di Trieste delle aree, delle costruzioni ed altre opere già appartenenti al demanio marittimo comprese nel confine della circoscrizione portuale.

Nel corso del 2015 gli Enti competenti hanno svolto gli adempimenti tecnico-amministrativi propedeutici alla sdeemanializzazione prevista dalla l. n. 190 del 2014, in particolare:

- il 28 aprile 2015 si è proceduto all'individuazione di massima della nuova dividente demaniale, in seguito definitivamente identificata dall'Agenzia del Demanio mediante rilevazioni tecniche *in loco*;
- il 9 luglio 2015 l'Autorità Portuale di Trieste, la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'Agenzia del Demanio, il Provveditorato interregionale alle OO.PP. per il Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige e la Capitaneria di Porto di Trieste hanno sottoscritto il Verbale di individuazione della nuova dividente demaniale nel Porto Vecchio, che, in ossequio al dettato della Legge di Stabilità 2015, ha assegnato al patrimonio disponibile del Comune di Trieste tutte le aree e gli edifici del Porto Vecchio, esclusi la sede della Capitaneria di Porto, il Molo IV, il Molo III, l'Adriaterminal, il Molo 0, la Diga vecchia, la fascia costiera prospiciente la prima fila dei magazzini storici e la zona del terrapieno di Barcola dove sono situate le società sportive.
- il 15 ottobre 2015 il Comune di Trieste e l'Autorità Portuale hanno stipulato una Convenzione incentrata sulla reciproca leale collaborazione nell'attuazione del piano strategico per la valorizzazione del Porto Vecchio;
- il Comune ha provveduto alla selezione pubblica (procedura negoziata" ex art. 125, c.c. 10 e 11, d.lgs. n 163 del 2006) di un consulente strategico di primario livello globale, ovvero con esperienze internazionali maturate nel settore della valutazione e programmazione strategica di interventi di trasformazione immobiliare a scala urbana, al quale affidare la redazione delle linee guida per l'impostazione di un Piano strategico complessivo per la suddetta valorizzazione delle aree del Porto Vecchio di Trieste. L'AdSP ha riferito che detta selezione di competenza del Comune di Trieste è stata aggiudicata ad una primaria società mondiale nel campo dell'*advisory*;

<sup>61</sup> Si evidenzia, inoltre, che il d.lgs. n.179 del 2016 (Nuovo CAD) all'art.15 modificando l'art.17 del d.lgs. n.82/2005 ha imposto a tutte le pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli Enti portuali, la nomina del Responsabile della transizione digitale con la funzione di garantire gli adempimenti della digitalizzazione dell'amministrazione. Tale figura deve operare a livello tecnologico, normativo ed organizzativo per conseguire un'amministrazione digitale ed aperta. Il Responsabile della transizione digitale ha anche il compito di coordinare e monitorare tutti gli strumenti e i servizi legati alla sicurezza informatica ed in particolare firmare ed attribuire data certa al documento con le misure di sicurezza ICT adottate dall'amministrazione previsto dalla circolare dell'Agenzia per l'Italia digitale 18 aprile 2017 - 2/2017

- il Comune ha avviato le attività catastali e tavolari previste dalla normativa vigente, che sono proseguita per tutto il 2015 e fino al 22 novembre 2016, data del decreto con il quale il Giudice Tavolare ha portato a termine la procedura di completamento del Libro Fondiario iscrivendo tutte le particelle catastali relative all'intera area di Porto Vecchio circoscritta dalla nuova dividente demaniale nelle Pubbliche Tavole ed intavolando il diritto di proprietà in capo al Comune di Trieste con efficacia dal 31 dicembre 2016. In data 26 gennaio 2016 il Commissario di Governo per il Friuli Venezia Giulia ha sottoscritto il decreto di trasferimento delle aree del Porto Vecchio interessate dal regime giuridico internazionale di Punto Franco ad altre zone funzionalmente e logisticamente legate alle attività portuali.

Le misure unitarie dei canoni demaniali applicabili alle concessioni ricadenti nell'ambito della circoscrizione portuale sono state determinate, per l'anno 2015 con deliberazione n.1472 del 12 gennaio 2015, per l'anno 2016 con deliberazione n. 1493 del 27 gennaio 2016 e per il 2017 con deliberazione n. 1515 del 15 dicembre 2016. A garanzia dell'osservanza delle obbligazioni assunte, l'AP richiede ai concessionari di costituire una fideiussione che non può essere inferiore a due annualità del canone e, in caso di inadempimento, dopo le procedure di sollecito, sono avviate l'escussione della cauzione e le azioni legali dirette al recupero del credito.

La seguente tabella dà conto del numero complessivo delle concessioni demaniali in essere nel 2015 e nel 2016 diviso per funzioni (commerciale, passeggeri, industriale, turistica da diporto, peschereccia, di interesse generale e altro) e categorie (aree scoperte, specchi acquei, impianti di facile e di difficile rimozione e pertinenze).

Tabella 14 - Concessioni demaniali

FUNZIONI E CATEGORIE	CONCESSIONI			AREE SCOPERTE (mq)			SPECCHI ACQUEI (mq)			IMPIANTI*			PERTINENZE		
	2015	2016	Δ '16/15	2015	2016	Δ '16/15	2015	2016	Δ '16/15	2015	2016	Δ '16/15	2015	2016	Δ '16/15
<b>COMMERCIALE</b>	<b>198</b>	<b>199</b>	<b>1</b>	<b>840.158</b>	<b>838.699</b>	<b>-1.459</b>	<b>5.029</b>	<b>10.507</b>	<b>5.478</b>	<b>7.808</b>	<b>7.812</b>	<b>4</b>	<b>423.502</b>	<b>405.815</b>	<b>-17.687</b>
Terminal operators	35	34	-1	804.307	805.801	1.494	4.843	4.497	-346	6.171	6.236	65	354.573	351.841	-2.732
Attività commerciali	135	138	3	25.929	25.970	41	186	6.010	5.824	1.577	1.516	-61	15.712	13.911	-1.801
Magazzini portuali	28	27	-1	9.922	6.928	-2.994	0	0	0	60	60	0	53.217	40.063	-13.154
<b>SERV. PASSAGGERI</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>72.308</b>	<b>72.308</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>748</b>	<b>748</b>	<b>0</b>	<b>17.741</b>	<b>17.741</b>	<b>0</b>
Attività industriali	3	4	1	281.155	281.167	12	9.520	9.520	0	41.383	41.579	196	8.033	8.033	0
Impianto fotovoltaico	1	1	0	0	0	0	0	0	0	89.513	89.513	0	0	0	0
Depositi costieri	8	4	-4	330.002	148.989	-181.013	0	110	110	48.520	29.961	-18.559	361	13.460	13.099
Cantieristica	17	18	1	95.405	97.005	1.600	13.363	13.363	0	2.170	2.170	0	3.695	3.695	0
<b>Turist. Ricreative</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>-2</b>	<b>71.580</b>	<b>74.814</b>	<b>3.234</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.283</b>	<b>3.372</b>	<b>89</b>	<b>15.627</b>	<b>15.627</b>	<b>0</b>
Nautica da diporto	49	49	0	72.352	65.138	-7.214	249.903	257.515	7.612	12.718	12.948	230	4.780	4.602	-178
<b>PESCHERECCIA</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>8.910</b>	<b>7.698</b>	<b>-1.212</b>	<b>1.117</b>	<b>2.567</b>	<b>1.450</b>	<b>0</b>	<b>101</b>	<b>101</b>	<b>4.084</b>	<b>3.846</b>	<b>-238</b>
Servizi tecnico nautici	24	25	1	22.431	22.431	0	63	63	0	439	685	246	5.878	5.878	0
Infrastrutture	28	29	1	154.037	157.227	3.190	120	0	-120	34.046	35.536	1.490	11.537	7.197	-4.340
Imprese esecuzioni opere in porto	3	4	1	2.780	2.780	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>0</b>	<b>2.000.648</b>	<b>1.817.776</b>	<b>-182.872</b>	<b>279.115</b>	<b>293.645</b>	<b>14.530</b>	<b>240.765</b>	<b>224.547</b>	<b>-16.218</b>	<b>515.181</b>	<b>505.837</b>	<b>-9.344</b>

\* Comprende sia gli impianti di facile rimozione sia di difficile rimozione.

Fonte: AdSP.

Nella tabella n. 15 sono riassunte, per gli esercizi dal 2013 al 2016, le entrate accertate e le riscossioni per canoni demaniali di competenza, con l'indicazione della relativa percentuale di incidenza sul complesso delle entrate correnti e sugli accertamenti.

**Tabella 15 - Canoni - Rapporto accertamenti su entrate correnti e riscossioni su accertamenti**

Esercizio	Accertamenti per canoni (a)	Entrate correnti	Incidenza	Riscossioni per canoni (c)	Incidenza
		(b)	a/b %		c/a
2013	15.408.426	42.252.980	36%	972.565	6%
2014	13.744.329	42.202.947	33%	1.144.815	8%
2015	15.010.166	41.289.491	36%	1.532.113	10%
2016	13.574.335	41.741.600	33%	2.144.381	16%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati bilancio AdSP

Nel 2015 e nel 2016 risultano accertate entrate da canoni demaniali rispettivamente per 15 milioni (- 10,78 per cento sul 2014) e per 13,57 milioni (-9,56 per cento sul 2015).

L'AP ha riferito che i minori accertamenti per canoni sono principalmente dovuti alle seguenti cause:

- posticipazione al 2017 della fatturazione di parte dei canoni di concessione e l'emissione nel 2016 di fatture riferite al corrente anno e non emesse nel corso del 2015;
- diminuzione dello 0,30 per cento dell'indice ISTAT di adeguamento dei canoni, come decretato dal Ministero vigilante;
- mancata fatturazione delle concessioni ricadenti nel comprensorio del Porto Vecchio interessate dal procedimento di sdeemanializzazione;
- riduzione straordinaria del 20 per cento dei canoni per i magazzini utilizzati per il deposito di caffè;
- riduzione straordinaria del 30 per cento del canone per le aree ed i manufatti utilizzati per il deposito di legname;
- minori canoni annui in relazione alla demolizione del Capannone 64 al Molo IV;
- mancato utilizzo dei beni da parte dei concessionari;
- rideterminazione delle superfici dei beni ad essi assegnati e cessazioni di licenze per fallimenti e mancati rinnovi;

- riduzioni di canoni per il riconoscimento degli investimenti effettuati dai concessionari sui beni demaniali per i lavori di straordinaria manutenzione ritenuti di interesse dell’Autorità (ai sensi dell’art. 9 del “*Regolamento concessioni e canoni demaniali*” approvato con decreto del Commissario Straordinario dell’Autorità Portuale di Trieste n. 1485 del 18 febbraio 2016).

A prescindere da quanto precede ciò che desta particolare preoccupazione è la situazione delle riscossioni. Infatti, le medesime riscossioni nel periodo dal 2013 al 2016 sono state rispettivamente pari al 6 per cento, all’8 per cento, al 10 e al 16 per cento degli accertamenti. Con riferimento al basso rapporto tra accertamenti e riscossioni per canoni demaniali l’AP ha precisato che la maggior parte dei residui attivi rimasti ancora da riscuotere al 31 dicembre, che vanno ad incidere sul rapporto tra riscosso ed accertato, sono relativi a pagamenti che i concessionari non hanno effettuato entro tale scadenza, bensì — generalmente — entro i primi mesi dell’anno di riferimento, corrispondendo, peraltro, all’Amministrazione i relativi interessi moratori. La Corte non ritiene conferenti le suddette argomentazioni in quanto riferite alla quantificazione in termini di competenza e non certo all’indice di riscossione.

Rispetto al totale delle entrate correnti i canoni demaniali rappresentano nel quadriennio dal 2013 al 2016 una quota rilevante con oscillazioni variabili dal 33 al 36 per cento.

A fine esercizio 2016 sono risultati canoni non riscossi per complessivi 15,82 milioni di euro (11,42 di competenza e 4,40 milioni di euro rimasti da riscuotere) in diminuzione rispetto ai 16,65 milioni di euro del 2015 (13,47 milioni di euro di competenza e 3,18 milioni di euro rimasti da riscuotere) che a loro volta sono risultati in diminuzione rispetto quelli registrati a fine 2014 (17,30 milioni di euro).

Per quanto riguarda invece le procedure di emissione delle fatture per canoni demaniali che causano la formazione ciclica dei residui, l’AdSP ha precisato che “la fatturazione avviene nel mese di dicembre dell’anno antecedente a quello di riferimento, immediatamente dopo la pubblicazione degli indici ISTAT (ex art. 4 del d.l. n. 5 ottobre 1993, n. 400<sup>62</sup>) a cui i predetti canoni devono essere adeguati. Il termine per il pagamento è fissato al 31 dicembre dell’anno di emissione della fattura, in quanto il canone deve essere corrisposto anticipatamente, così come previsto dall’art. 16, c. 1° Reg. Nav. Mar. Pur essendosi astrattamente ipotizzata una soluzione alla formazione ciclica di residui cagionata dalla procedura sopra esposta, proponendosi la fatturazione dei canoni nel mese di gennaio dell’anno di competenza anziché nel dicembre dell’anno precedente, si è dovuto prendere atto che

<sup>62</sup> L’art. 4 del d.l. n. 400 del 1993 convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494, sulla base del quale i canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime con decorrenza dal 1° gennaio 1995 sono aggiornati annualmente, con decreto del MIT, sulla base della media degli indici determinati dall’ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e per i corrispondenti valori per il mercato all’ingrosso (prezzi praticati dai grossisti).

una simile decisione comporterebbe, gioco forza, per un esercizio, l'assenza di entrate per canoni demaniali. Si è dovuto pertanto soprassedere a tale iniziativa e seguitare nella prassi da sempre adottata.”.

#### 4.8 Partecipazioni

In adempimento al dettato normativo di cui all'art. 24 del d.lgs. 8 agosto 2016, n.175, l'AP entro il termine del 23 marzo 2017 (successivamente prorogato al 30 settembre 2017) ha redatto il Piano di ricognizione straordinaria delle proprie partecipazioni societarie, che è stato inoltre pubblicato nell'apposita sezione del sito internet istituzionale della AdSP medesima. Si riporta, di seguito, l'elenco delle partecipazioni in società e in altre persone giuridiche di diritto privato possedute dall'AP al 31 dicembre 2015 e al 31 dicembre 2016.

**Tabella 16 - Partecipazioni**

SOCIETÀ	2015				2016			
	Azioni/quote	Percentuale partecipazione	Valore nominale	Valore bilancio	Azioni/quote	Percentuale partecipazione	Valore nominale	Valore bilancio
Adriafer S.r.l. n. Capitale 31.557(1 quota da 31.557 €)	1	100	10.000	39.229	1	100	31.557	1.080.827
Società Alpe Adria S.p.A. Capitale 120.000 (240 azioni da 500 €)	80	33,33	40.000	60.440	80	33,33	40.000	74.917
Porto di Trieste Servizi S.p.A. Capitale 2.000.000 (200 azioni 10.000 €)	1	100	2.000.000	2.242.498	1	100	2.000.000	2.564.545
ALPT - Agenzia del Lavoro Portuale S.r.l. n. Capitale €150.000,00 251% 76.500 76.500 in 2 quote da € 76.500,00			0	0	2	51	76.500	76.500
Fiera Trieste S.p.A. in liquidazione Capitale 3.000.000 (3.000.000 di azioni da 1 €)	14.100	0,47	14.100	2.282	14.100	0,47	14.100	2.955
Interporto di Trieste Capitale 5.348.165 (878.188 azioni da 6,09 €)	52.757	6,01	321.290	444.840	52.757	6,01	321.290	459.498
Trieste Terminal Passeggeri S.p.A. Capitale 750.000 (75 azioni da 10.000)	30	40	300.000	745.689	30	40	300.000	771.336
Fondazione "Istituto di cultura marittimo portuale di Trieste" Patrimonio 150.000		100	150.000	150.000		100	150.000	150.000
<b>VALORE TOTALE</b>			<b>2.835.390</b>	<b>3.684.978</b>			<b>2.933.447</b>	<b>5.180.578</b>

Fonte: AP/AdSP

**La Adriafer**, su concessione dell'Autorità Portuale, esegue la manovra ferroviaria nell'ambito del comprensorio portuale di Trieste, offrendo il servizio ai Terminalisti, agli Operatori Logistici ed ai vettori ferroviari. Adriafer srl è inoltre titolare di licenza d'impresa ferroviaria rilasciata dal MIT il 3 febbraio 2014. La Società è attualmente guidata da un Amministratore Unico e per l'esercizio delle attività operative di movimentazione ricorre alla propria manodopera specializzata. L'organo di controllo consiste in un Sindaco Unico. L'AP, dopo aver avviato il 30 dicembre 2014 una procedura di gara volta alla cessione delle quote, nella indagine compiuta sensi dell'art. 24, c. 1° d.lgs. n. 175 del 2016, ha ritenuto la società strategica per lo sviluppo delle attività portuali.

**La Porto di Trieste Servizi S.p.A.** è chiamata a gestire i servizi di interesse generale di cui all'art. 1 lettera a), b), c), d), f), g) del d.m. 14 novembre 1994, in attuazione della l. n. 84 del 1994, e in particolare, la gestione dei servizi telefonici, informatici e telematici, di illuminazione e relativa manutenzione, servizi idrici e fornitura idrica alle navi ed altri servizi di supporto in ambito portuale. L'AP, dopo la prima fase della procedura di gara volta alla cessione delle quote, ha ritenuto la società strategica per lo sviluppo delle attività portuali, effettuando la razionalizzazione di cui all'art. 24, c. 1° d.lgs. n. 175 del 2016.

All'esito di una radicale modifica statutaria della Porto di Trieste Servizi S.p.A. la stessa è stata riconfigurata quale società *in house*<sup>63</sup> e, in carenza dei requisiti abilitativi necessari alla società per l'erogazione dei servizi elencati dal d.m. 14 novembre 1994, si è deciso di esternalizzare direttamente detti servizi ricorrendo allo strumento della concessione per i servizi a domanda individuale e dell'appalto per i servizi a domanda indivisa. In tale nuova veste la Società si occupa della gestione e manutenzione ordinaria della rete idrica, della distribuzione e fornitura dell'acqua potabile ai concessionari ed alle navi, della gestione della rete antincendio, della vasche di raccolta e degli impianti di fognatura, della manutenzione ordinaria della rete di distribuzione dell'energia elettrica ed all'illuminazione delle parti comuni, della gestione degli edifici, dei servizi di portierato, della manutenzione ordinaria e della conduzione dei beni, degli impianti e dei sistemi tecnologici operanti nel Porto, dei servizi di supporto, in materia di viabilità e dei servizi telematici.

**La Trieste terminal Passeggeri** ha lo scopo di gestire le stazioni marittime e le attività collegate alle operazioni di sbarco e imbarco dalle/sulle navi da crociera, traghetti aliscafi ecc. adibite al trasporto di passeggeri nel porto di Trieste ed ogni altra attività connessa. L'AP detiene il 40 per cento del pacchetto azionario per un valore nominale di 300.000 euro in seguito alla cessione, mediante

<sup>63</sup> L'Autorità Portuale esercita un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, il capitale sociale è incedibile e la Società non svolge attività ulteriori rispetto a quelle affidate dall'Autorità Portuale, se non in una misura contenuta entro il 20 per cento del proprio fatturato.

procedura di evidenza pubblica, del 60 per cento del capitale sociale, attualmente posseduto dalla *Trieste Adriatic Maritime Initiatives* (TAMI). La deliberazione del Comitato Portuale n. 14/2014 ha altresì consentito l'avvio della procedura di gara per la cessione di un ulteriore 35 per cento della Trieste Terminal Passeggeri S.p.A. da parte dell'ADSP. All'esito della prima fase di tale procedura, consistente in una ricerca di mercato non vincolante per l'AdSP sono pervenute tre manifestazioni di interesse.

La **Fondazione “Istituto di cultura marittimo portuale”**, come già riferito nel precedente referto, è stata posta in liquidazione con deliberazione del Comitato portuale n. 14/2014.

Nel novembre 2015 l'AP ha promosso la costituzione della società **Agenzia per il lavoro nel porto di Trieste srl (ALPT)** che ha per oggetto esclusivamente la fornitura di lavoro portuale temporaneo da realizzare attraverso un organico di 111 unità lavorative, delle quali 59 provenienti dalla acquisizione del ramo d'azienda di lavoro portuale esercitato da una società a responsabilità limitata e 52 provenienti dal fallimento di una società cooperativa.

L'organico della nuova Società, come rilevato anche dal Ministero vigilante, è pari a circa il doppio di quello della società in precedenza autorizzata all'esercizio del lavoro temporaneo nel porto e l'ipotizzato, successivo impiego di ingenti risorse proprie dell'Autorità<sup>64</sup>, per fronteggiare una situazione di esuberi così scaturita, suscita serie perplessità. L'onerosità dell'operazione è data anche dalla oggettiva limitazione agli impieghi di una parte consistente di detti lavoratori, dovuta alla mancanza di abilitazioni specifiche, ed alle idoneità fisica di alcuni, con l'esigenza di appropriate iniziative di formazione professionale per accrescere la qualificazione e le abilitazioni dei lavoratori e il reimpiego dei lavoratori non idonei.

L'AP ha deciso di partecipare in quota maggioritaria all'ALPT con un apporto pari al 51 per cento del capitale sociale per i primi dodici mesi di vita al fine di “stabilizzare il mercato del lavoro nell'ambito portuale” e, successivamente, di alienare la propria partecipazione mediante cessione in parti uguali fra i soci privati. L'apporto al capitale sociale dell'Agenzia è determinato mediante corrispondente diminuzione del capitale sociale della società *in house* Porto di Trieste Servizi Spa, mentre la restante parte di capitale, pari al 49 per cento, è stata riservata, all'atto della costituzione

<sup>64</sup> Il c. 15 bis dell'art. 17 della l.n. 84 del 1994 consente alle *Port authorities* di destinare una quota non eccedente il 15 per cento delle entrate proprie derivanti dalle tasse a carico delle merci imbarcate e sbarcate, a favore degli unici soggetti autorizzati ai sensi della l. n. 84 del 1994 a fornire lavoro temporaneo alle imprese portuali ex art. 16 e 18, al fine di sostenere iniziative a sostegno dell'occupazione, nonché al finanziamento delle esigenze di formazione dei prestatori di lavoro temporaneo e per misure di incentivazione al pensionamento di dipendenti o soci dell'impresa o agenzia. I contributi non possono essere erogati per un periodo eccedente cinque anni, o comunque eccedente quello necessario al riequilibrio del bilancio del soggetto autorizzato alla fornitura di lavoro temporaneo, e sono condizionati alla riduzione della manodopera impiegata di almeno il 5 per cento all'anno. Per tutto il periodo in cui il soggetto autorizzato beneficia del sostegno di cui al presente comma, non può procedere ad alcuna assunzione di personale o all'aumento di soci lavoratori.

avvenuta per atto pubblico il 24 maggio 2016, da n. 16 imprese autorizzate all'esercizio di operazioni portuali nel porto di Trieste ai sensi degli artt. 16 e 18 della l. n. 84/1994 che hanno aderito all'avviso pubblicato sul sito dell'AP dal 26 gennaio al 5 febbraio 2016<sup>65</sup>. Il Ministero vigilante ha precisato che la partecipazione dell'AP nella ALPT di Trieste deve essere temporanea e reversibile nel caso in cui, a conclusione di una fase sperimentale di un anno dalla sua costituzione, non si raggiungano i livelli regolari di impiego del personale che il medesimo Dicastero ha valutato come sostenibili (80 per cento dei lavoratori con un 20 per cento di lavoratori non impiegati). Più di recente il MIT ha espresso il proprio nulla osta al permanere dell'AdSP nell'ALPT per ulteriori 12 mesi e fino al 31 dicembre 2018<sup>66</sup> al fine di poter esprimere, più compiutamente, un parere in ordine alla fattibilità economico/finanziaria dell'operazione. Questa Corte, preso atto delle difficoltà di bilancio e di *start-up* rappresentate dall'AdSP<sup>67</sup> ritiene comunque indispensabile che l'Ente vigili sull'andamento della fase transitoria di avviamento di detta società al fine evitare effetti traslativi dei rischi economici e finanziari sull'Ente stesso.

L'AP detiene, infine, il 33,33 per cento del pacchetto azionario (per un valore nominale pari a 40.000 euro) in Alpe Adria S.p.a., società di logistica (M.T.O.) che attraverso la gestione coordinata del vettore ferroviario, stradale e marittimo organizza e gestisce servizi di trasporto intermodale e combinato delle merci e delle unità di carico. Partecipata in egual misura dall'AP, da Friulia S.p.a. (finanziaria della Regione Friuli Venezia Giulia) a da Trenitalia S.p.a. (Gruppo Ferrovie dello Stato), Alpe Adria S.p.a. è impegnata nello sviluppo delle relazioni nazionali e internazionali dei tre porti del Friuli Venezia Giulia – Trieste, Monfalcone e Porto Nogaro – nonché degli altri centri intermodali della piattaforma logistica regionale. La Società opera mediante una rete integrata di collegamenti da e per il Nord-Est Italia e il Centro-Est Europa ed ha fortemente sviluppato l'attività nel settore del trasporto intermodale container, del trasporto combinato strada-rotaia (Ro-La) ad avviso dell'Ente è oggi in grado di estendere l'ambito d'integrazione trasferendo il proprio *know-how* anche nel comparto dei trasporti convenzionali. Il volume del trasporto complessivo di Alpe Adria è passato su base annua dai 158.722 TEU del 2006 ai 215.621 TEU del 2013, con una crescita media annua globale intorno al 4 per cento, che suddivisa per aree di mercato fa registrare nel medesimo periodo un incremento del 7 per cento sul mercato nazionale ed un aumento dell'1 per cento su quello estero, mentre, per quanto attiene la ripartizione modale, si registra un aumento del 6 per cento nel traffico intermodale container ed un risultato stabile in quello combinato *Rollende Landstrasse* (Ro-La).

<sup>65</sup> All'atto della costituzione della Società risultavano aver aderito 16 imprese.

<sup>66</sup> MIT nota prot. 31707 del 27 novembre 2017.

<sup>67</sup> Cfr. nota 138/2017 del 22 settembre 2017 del Segretario generale dell'ADSP.

L'AP all'esito della cognizione delle società e delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24, c. 1, del d.lgs. n. 175 del 2016 ha ritenuto sussistenti le condizioni per il mantenimento della partecipazione.

Non si è ancora concluso il processo di liquidazione della partecipazione nella società Fiera di Trieste S.p.A. attivato da oltre sei anni.

L'AdSP detiene, infine, una partecipazione minoritaria (6 per cento) del pacchetto azionario per un valore nominale di 321.290 euro nella Interporto di Trieste Spa che gestisce un terminal - dotato di magazzini per 24 mila mq e di 130 mila mq di piazzale - collegato direttamente con la stazione ferroviaria di Villa Opicina, abilitata al traffico Intercontainer, e con l'autostrada per Venezia (Italia - Svizzera - Francia - Spagna), Tarvisio (Austria - Germania) e Lubiana (Slovenia - Centro-Est Europa).

#### 4.9 Contenzioso

L'AP nel corso del 2015 e del 2016 si è avvalsa, per le attività di patrocinio legale, dell'Avvocatura dello Stato salvo i casi di conflitto di interesse con lo Stato di cui all'art. 43 del r.d. n. 1611 del 1933 o con altri enti pubblici patrocinati dalla medesima, come nel caso del contenzioso con l'Agenzia delle entrate.

L'elenco dei liberi professionisti incaricati della difesa giudiziale dell'AP è stato pubblicato in apposita sezione del sito istituzionale. I criteri scelti per l'affidamento, qualora comportanti un esborso per l'Amministrazione, sono consistiti nella richiesta comparativa di almeno 5 preventivi, ai fini del rispetto di quanto previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Una significativa parte del contenzioso pendente avanti l'autorità giudiziaria amministrativa e civile è relativa a richieste di risarcimento danni da parte di ex dipendenti per l'insorgenza di patologie da esposizione all'amianto, alla riscossione di canoni per concessioni demaniali e alla richiesta di pagamento dell'IRES/IRE sui canoni demaniali da parte dell'Agenzia delle entrate.

Il Rendiconto finanziario gestionale del 2016 evidenzia spese legali, giudiziarie e varie che attestandosi a 84 mila euro risultano in diminuzione rispetto a quelle del 2015 pari a 138 mila euro. Come per gli esercizi 2013 e 2014 anche nel 2015 e nel 2016, questa Corte evidenzia che nei prospetti di Rendiconto finanziario gestionale, nello Stato patrimoniale e nel conto economico non risultano le evidenze degli accantonamenti effettuati a riserva, fondi rischi ed oneri. All'esito di specifica istruttoria è stato evidenziato che "L'Ente non ha mai ritenuto necessario storicamente effettuare appostamenti a riserva o a fondo rischi ed oneri perché allo stato non si sono determinate le condizioni sfavorevoli, né le passività potenziali sono state di natura certa/probabile, tanto che gli

eventi sfavorevoli hanno sinora sempre trovato copertura nei pertinenti capitoli di spesa del Bilancio<sup>68</sup>.

Con riferimento a ciò, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2424-bis, c. 3 del codice civile, si ritiene che nell'ottica di una sana e prudente gestione l'AdSP debba procedere all'effettuazione di accantonamenti in bilancio per passività la cui esistenza è quantomeno probabile e, comunque, a fini di chiarezza deve darne opportuna evidenza nel prospetti di Rendiconto finanziario, di Stato patrimoniale, di Conto economico nonché nella nota integrativa ogni informazione utile al fine di ricavare le informazioni essenziali e far comprendere la reale situazione della gestione.

In merito all'assenza di accantonamenti di riserva, fondo rischi ed oneri, il Ministero vigilante ha condiviso le perplessità espresse da questa Corte in sede istruttoria<sup>69</sup> e, a seguito della segnalazione di tale problematica al Collegio dei revisori dei conti, l'AP ha disposto nell'ambito del bilancio di previsione per il 2018 tra le “uscite non classificabili in altre voci” quale prudenziale appostamento per le eventuali soccombenze giudiziali per il risarcimento di danni da amianto l'appostamento di 500 mila euro.

A tal riguardo si evidenzia che, fra l'altro, il 20 ottobre 2017 l'AP è stata condannata ad un risarcimento per 645.000 euro per accertata responsabilità passiva, in una vicenda contenziosa relativa a morti da amianto.

<sup>68</sup> Il capitolo “Fondo di riserva” della Categoria 1.2.6 - Uscite non classificabili in altre voci” del Rendiconto finanziario 2016 non presenta alcun impegno, mentre il capitolo “Spese per liti e arbitraggi, risarcimenti e accessori presenta impegni per 895 mila euro.

<sup>69</sup> MIT, Direzione generale per la vigilanza sulle Autorità portuali nota prot. n° 31707 del 27 novembre 2017.

## 5 I RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE

Il Collegio sindacale ha dato atto che il conto consuntivo degli esercizi 2015 e 2016 è stato redatto in conformità al vigente Regolamento di amministrazione e contabilità<sup>70</sup>.

Ai rendiconti 2015 e 2016 composti dallo Stato patrimoniale, dal Conto economico, dalla nota integrativa e dal Rendiconto finanziario, a tali prospetti è stato allegato il prospetto riepilogativo delle spese per missioni e programmi<sup>71</sup>, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e lo schema di Piano dei conti integrato.

Nella tabella che segue sono indicati i provvedimenti di approvazione dei conti consuntivi deliberati dal Comitato portuale.

**Tabella 17 - Provvedimenti di approvazione rendiconti consuntivi**

Esercizio	Comitato portuale	Mef	Mit
2015	n. 5/2015	n.59165 del 12 luglio 2016	n.19916 del 15 luglio 2016
2016	n. 10/2017	n.139.808 del 28 giugno 2017	n. 19262 del 5 luglio 2017

Fonte: AdSP

### 5.1 Bilancio di esercizio

L'AdSP dovrà, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22 del d.lgs. n. 169 del 2016, adeguare ed armonizzare il proprio sistema contabile con quello delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 4 c. 3, lettera b) del d.lgs. 31 maggio 2011 n. 91. In ordine a quanto sopra rappresentato si auspica l'adozione di tutte le attività necessarie a garantire la celere conclusione dell'iter di approvazione del regolamento da parte del MEF sul cui schema si è espressa da ultima la Corte dei conti a Sezioni riunite nell'adunanza del 6 dicembre 2017.

Fino all'approvazione del nuovo regolamento di contabilità dell'AdSP trova, comunque, applicazione quello in vigore presso la soppressa AP.

Con l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 2017/352 pubblicato in GURI il 4 maggio 2017, l'AdSP e gli altri enti che forniscono servizi portuali per conto della stessa dovranno mantenere una

<sup>70</sup> Il Regolamento è stato adottato con deliberazione del Comitato portuale n. 16 del 26/06/2007, approvato dal Ministero vigilante in data 26 ottobre 2007, successivamente modificato con deliberazione del Comitato portuale n. 1 del 9/02/2012, approvata dal Ministero vigilante in data 26 marzo 2012, che affianca al sistema di contabilità finanziaria il sistema di contabilità economico patrimoniale di cui al d.p.r. n. 97 del 2003.

<sup>71</sup> Secondo lo schema previsto dal decreto del Ministero dell'economia e finanze del 1 ottobre 2013 e secondo le prescrizioni contenute nel d.p.c.m. 12.12.2012 e nella Circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n.23 del 13 maggio 2013. Il MEF ha inviato l'AdSP a specificare, a fini di una esatta classificazione le attività comprese nella missione 007 e 017, rispettivamente "Ordine pubblico e sicurezza" e Ricerca e innovazione, in quanto entrambe relative a competenze non riconducibili all'ADSP.

contabilità relativa alle attività finanziarie con fondi pubblici,<sup>72</sup> svolte in quanto ente di gestione del porto, separata da quella per le attività svolte su base concorrenziale.

### 5.1.1 Dati salienti della gestione

Si antepone, per ciascuno degli esercizi dal 2014 al 2016, all’analisi della situazione finanziaria, amministrativa, economica e patrimoniale, un prospetto che espone i saldi contabili più significativi, emergenti dai conti consuntivi esaminati.

**Tabella 18 - Principali saldi contabili della gestione**

DESCRIZIONE	2014	2015	Δ % 2015	2016	Δ % 2015
a) Avanzo/disavanzo fin.	-4.443.886	4.628.296	204,15	-1.133.161	-124,48
saldo corrente	18.292.000	17.128.962	-6,36	11.025.822	-35,63
saldo in c/capitale	-22.736.000	-12.500.667	45,02	-12.158.983	-2,73
b) Avanzo di amministrazione	6.547.261	12.907.681	97,15	14.355.103	11,21
c) Avanzo economico	16.516.202	13.843.198	-16,18	10.914.894	-21,15
d) Patrimonio netto	84.120.847	97.964.045	16,46	108.878.939	11,14

Fonte: Corte dei conti su dati ADSP.

L’esercizio 2015 si è chiuso con un avanzo finanziario di 4.628 mila euro, in controtendenza rispetto al disavanzo registrato nell’esercizio precedente. Ciò è stato determinato dal miglioramento del saldo negativo delle poste in conto capitale, più che compensato da un saldo corrente positivo, seppure in decrescita rispetto al 2014. L’esercizio 2016 è terminato, al contrario, con un nuovo disavanzo finanziario, pari a 1.133 mila euro dovuto al persistere del saldo negativo delle poste in conto capitale e alla riduzione del saldo, pur positivo, delle poste di parte corrente. L’avanzo di amministrazione è risultato positivo sia nel 2015 sia nel 2016 e in forte crescita rispetto al biennio precedente. Anche l’avanzo economico è risultato positivo nel biennio seppure in flessione (-16,18 per cento nel 2015 e -21,15 per cento nel 2016) rispetto al 2014. Il patrimonio netto è risultato in significativa crescita nel biennio (+16,46 per cento nel 2015 e +11,14 per cento nel 2016).

<sup>72</sup> I fondi pubblici includono il capitale azionario e i fondi assimilabili al capitale sociale, le sovvenzioni non rimborsabili o rimborsabili solo a certe condizioni, i prestiti, compresi scoperti e anticipi su apporti di capitale, le garanzie fornite all’ente di gestione del porto da autorità pubbliche e qualsiasi altra forma di sostegno finanziario pubblico.