DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 3/2003.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 7 febbraio 2003;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 13 giugno 1964, con il quale l'Ente autonomo del Porto di Palermo (successivamente divenuto Autorità Portuale di Palermo) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1997 al 2001, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Salvatore Tripaldi 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 Palermo per gli esercizi dal 1997 al 2001;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze – oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1997 al 2001 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Autorità Portuale di Palermo, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE — *Salvatore Tripaldi*

PRESIDENTE — *Luigi Schiavello*

Depositata in Segreteria il 13 febbraio 2003.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI PALERMO PER GLI ESERCIZI DAL 1997 AL 2001

S O M M A R I O

1. Premessa ..... *Pag.* 13

PARTE PRIMA

L'ordinamento

2. L'assetto giuridico e le sue prospettive alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione ..... » 14

3. Integrazioni normative e cenni sulla relativa applicazione ..... » 17

4. La programmazione mediante piano regolatore portuale ..... » 25

5. La programmazione mediante piano operativo triennale ..... » 27

PARTE SECONDA

Le risultanze finanziarie correnti

6. Premessa ..... » 28

7. Cenni sulla disciplina contabile ..... » 29

8. La realizzazione della previsione assestata e gli indici di scostamento ..... » 33

9. I saldi finanziari e i relativi indici di autonomia .... » 35

10. Le entrate contributive ..... » 36

11. Le entrate proprie: la vendita di beni e le prestazioni di servizi. Lo stato della dismissione dei beni e delle infrastrutture ..... » 39

12. Le entrate proprie: i redditi e i proventi patrimoniali con particolare riferimento ai canoni demaniali ..... » 43

13. Le entrate correttive e compensative e il loro ruolo in tema di autonomia finanziaria dell'Autorità ..... » 47

14. Le spese relative agli organi ..... » 49

15. Le spese per il personale ..... » 50

16. Le spese per acquisto di beni e servizi ..... *Pag.* 58
17. Gli oneri tributari – Cenni ..... » 65
18. Gli indicatori di autonomia operativa ..... » 66
19. Valutazioni conclusive. Rinvio ..... » 69
20. Cenni sulla movimentazione e la rilevanza funzionale dello scalo ..... » 70

PARTE TERZA

Le risultanze finanziarie delle poste in conto capitale

21. Le entrate e le relative fonti e destinazioni ..... » 73
22. Le spese: cenni sulle opere di grande infrastrutturazione ..... » 76
23. L'attività contrattuale e le relative procedure ..... » 78
24. L'esecuzione degli interventi ..... » 79
25. L'incentivo economico istituito con l'articolo 18, comma 1, della legge quadro sui lavori pubblici ..... » 80

PARTE QUARTA

La situazione amministrativa

26. La gestione di cassa ..... » 82
27. La gestione dei residui ..... » 84
28. L'avanzo di amministrazione ..... » 87

PARTE QUINTA

Le risultanze economico-patrimoniali

29. I conti economici complessivi ..... » 89
30. I conti economici analitici ..... » 93
31. I conti economici dell'area commerciale e dei servizi di interesse generale ..... » 98
32. I conti patrimoniali ..... » 101
33. Riconsiderazione dei criteri contabili relativi a talune poste economico-patrimoniali ..... » 105

PARTE SESTA

Considerazioni conclusive ..... » 107

1. Premessa.

La presente relazione ha per oggetto il risultato del controllo eseguito a norma della legge 21 marzo 1958, n. 259, sulla gestione relativa agli esercizi finanziari dal 1997 al 2001 dell'Autorità Portuale di Piombino, istituita con D.P.R. del 20 marzo 1996 in attuazione dell'art. 6, 8° comma della legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante il "riordino della legislazione in materia portuale".

In ordine all'esercizio finanziario 1996 la Corte ha riferito con referto trasmesso da questa Sezione al Parlamento unitamente alla determinazione n. 50 del 26 luglio 1998[1].

Come già evidenziato in tale sede, sino al 28 febbraio 1998 l'esercizio del controllo è avvenuto attraverso l'assistenza di un magistrato alle riunioni degli organi di amministrazione e di controllo, secondo quanto previsto dall'art. 12 della legge n. 259/58, espressamente richiamato dall'art. 6, 4° comma, della legge n. 84/94 nella sua formulazione originaria.

Detto modulo di controllo è stato superato, successivamente, per effetto dell'art. 8-*bis*, 1° comma, lettera c), del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457 convertito con legge 27 febbraio 1998, n. 30, che, nel sostituire il predetto art. 6, si è limitato a prevedere l'assoggettamento al controllo della Corte del rendiconto della gestione finanziaria.

Pertanto, la presente analisi, che investe anche i fatti di gestione più significativi intervenuti sino alla data odierna, è attualmente riconducibile al controllo ex art. 2 della legge n. 259/58 (in tal senso si è pronunciata questa Sezione, con Deliberazione n. 21/98, a seguito dei problemi interpretativi posti dal citato art. 8-*bis* ed alle modalità ad esso connesse[2].

---

[1] Atti Parlamentari XIII Legislatura – Camera dei Deputati – Doc. XV, n. 124.

[2] Per l'espletamento delle funzioni di controllo assegnate a questa Sezione, come più volte ribadito – vedasi da ultimo la Determinazione n. 10/97 -, si fa riferimento alle disposizioni di cui all'art. 3, commi 6 e 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 in materia di controllo sulla gestione.

2. Sintesi della normativa di riferimento.

In ordine all'assetto normativo introdotto nel settore portuale dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 è stato già ampiamente riferito nelle precedenti relazioni presentate dalla Corte, aventi ad oggetto l'ordinamento e le attività di altre autorità portuali.

In particolare, con la citata legge, integrata e modificata dal D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito con legge 23 dicembre 1996, n. 457, e dal D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con legge 27 febbraio 1998, n. 30, è stata prevista la soppressione degli enti portuali esistenti e l'istituzione delle autorità portuali, nonché l'istituzione di nuove autorità, quali organismi di diritto pubblico (enti pubblici non economici) dotati di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria.

Nell'intento di uniformarsi a quanto stabilito nel settore in ambito comunitario, a tutela di un corretto funzionamento del mercato e a garanzia della libera concorrenza tra le imprese (è questo, peraltro, uno dei principali obiettivi del riordino legislativo attuato in materia), ai suddetti organismi, almeno formalmente, il legislatore ha attribuito soltanto funzioni di natura pubblicistica, riguardanti la gestione e la regolamentazione delle attività portuali, con esclusione dell'esercizio delle stesse affidato, invece, a soggetti privati[3].

---

[3] L'art. 6, 6° comma, della legge n. 84/94, nel testo sostituito dall'art. 8-*bis*, 1° comma, lettera c), del D.L. n. 457/97 convertito con legge n. 30/98, prevede espressamente che le autorità portuali "non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse" mentre "possono costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali" loro affidati "anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche".
Fa eccezione a tale principio la disposizione di cui all'art. 23, 5° comma, della citata legge in relazione alla quale le "autorità portuali istituite nei porti in cui le organizzazioni portuali svolgevano i servizi di interesse generale previsti dall'art. 6, 1° comma, lettera c), possono continuare a svolgere in tutto o in parte tali servizi, escluse le operazioni portuali" utilizzando il personale in esubero "promuovendo anche la costituzione di una o più società tra le imprese operanti nel porto, riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria".

Si espone, di seguito, una mera sintesi cronologica della evoluzione normativa in materia.

A seguito del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, operato con il D.Lgs. n. 112/98, le competenze attribuite alle Autorità portuali dalla legge n. 84/94 non hanno formato oggetto di trasferimento, per effetto di quanto espressamente stabilito dall'art. 105.

In materia di personale, con il D.M. del 7 ottobre 1996, emanato in applicazione all'art. 10, 6° comma della citata legge, il Ministero dei Trasporti ha provveduto a definire i criteri che regolano il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Autorità portuali, sulla base dei quali devono essere stipulati i relativi contratti collettivi nazionali di lavoro[4].

In materia di sicurezza del lavoro nel settore portuale marittimo, con il D.Lgs. 29 luglio 1999, n. 272, è stata introdotta una nuova disciplina finalizzata ad adeguare la vigente normativa in tema di sicurezza e salute dei lavoratori sul luogo del lavoro alle particolari esigenze delle operazioni e dei servizi svolti nei porti; successivamente, con il D.I. 16 maggio 2001, n. 293, è stato emanato il regolamento previsto per i porti industriali e petroliferi dall'art. 4, 3° comma, del D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334, recante "Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose" (c.d. Direttiva Seveso II).

Con riferimento alla programmazione di opere di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti, sono intervenute specifiche disposizioni di autorizzazione e di finanziamento; in particolare:

---

[4] In particolare, il citato decreto dispone che il rapporto di lavoro del personale delle Autorità è disciplinato dalle norme di diritto privato (disposizioni del codice civile e leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa) e regolato dalla contrattazione collettiva nazionale tra l'associazione rappresentativa delle Autorità portuali (Assoporti) e i sindacati di categoria. Il medesimo, inoltre, stabilisce che con i contratti collettivi dovranno essere espressamente regolamentate le modalità di assunzione, la classificazione per livelli professionali dei lavoratori, la tutela della maternità, la disciplina del part-time, i contratti a termine nonché gli aspetti giuridici riguardanti il rapporto di lavoro inclusa la contrattazione decentrata "su istituti diversi e non ripetitivi" rispetto a quelli disciplinati dalla contrattazione collettiva nazionale; la parte economica, infine, deve essere regolamentata compatibilmente con le risorse finanziarie delle autorità.

- con l'art. 9, 6° comma, del D.L. n. 457/97, convertito con legge n. 30/98, è stato previsto uno stanziamento dell'importo di 150 mld per gli interventi di escavazione dei porti marittimi nazionali, successivamente incrementato, con l'art. 22 della legge 7 dicembre 1999, n. 472, dell'importo di 24,5 mld per l'anno 1998;

- con l'art. 9 della legge 30 novembre 1998, n. 413, diretta al rifinanziamento dell'industria cantieristica ed armatoriale, è stato programmato un piano pluriennale di interventi diretti all'adeguamento della rete infrastrutturale dei porti italiani da realizzare attraverso la contrazione di mutui con rate di ammortamento per capitale ed interessi a carico dello Stato entro il limite di impegno annuo di 100 mld a decorrere dall'anno 2000; tale programma è stato individuato con D.M. del 27 ottobre 1999, sulla base delle richieste presentate dalle autorità portuali relativamente alle opere infrastrutturali previste nei vigenti piani regolatori portuali. Successivamente, con l'art. 144, 1° comma, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, lo stanziamento previsto dal citato articolo 9 è stato integrato dell'importo complessivo di 55 mld a decorrere dal 2002 e di 45 mld a decorrere dal 2003; il relativo programma, individuato con D.M. del 2 maggio 2001, riguarda il finanziamento delle opere incluse nei programmi triennali adottati dalle autorità portuali ai sensi dell'art. 14 della legge n. 109/94[5].

In materia di appalti pubblici di servizi, con l'art. 18, 5° comma, del D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 65, sono stati apportati adeguamenti alla disciplina attuativa della direttiva 92/50/CE, posta con il D.Lgs. n. 157/95. In particolare le autorità portuali sono state incluse tra gli organismi di diritto pubblico tenuti all'osservanza delle citate disposizioni in sede di aggiudicazione degli appalti di servizi.

Recentemente, inoltre, al fine di concretizzare gli obiettivi principali del riordino legislativo, sono state introdotte modifiche ed integrazioni alla

---

[5] La programmazione triennale viene redatta sulla base dello schema approvato con decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 21 giugno 2000, emanato in applicazione dell'art. 13 del Regolamento di attuazione della legge n. 109/94, approvato con D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.