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

Il presente referto, che si trasmette al Parlamento, ha per oggetto il risultato del controllo, eseguito a norma dell'art. 100 della Costituzione, nonché degli artt. 7 e 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, sulla gestione finanziaria relativa agli anni dal 1997 al 2001 dell'Autorità portuale di Palermo, ente pubblico non economico, istituito con l'art. 6, comma 1, della legge 28 gennaio 1994 n. 84, con effetto dal 1° gennaio 1995.

Il controllo è stato svolto fino al 28 febbraio 1998 dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, e cioè mediante un magistrato che ha assistito alle riunioni degli organi collegiali dell'Ente.

Per effetto dell'art. 8 bis lett. c) del D.L. n. 457/1997, convertito con modificazioni nella legge n. 30/1998, la Corte ha svolto a decorrere dall'entrata in vigore di tale legge il controllo ai sensi degli artt. 2, 7 e 8 della legge citata n. 259 del 1958 e cioè mediante il solo esame dei consuntivi.

In ordine all'esercizio finanziario 1996, la Corte aveva riferito con relazione trasmessa da questa Sezione al Parlamento unitamente alla determinazione n. 41 del 29 maggio 1998 (cfr. Atti Parlamentari XIII Legislatura - Camera dei Deputati - Doc. XV. N. 116).

Detto referto aveva riguardato anche l'Ente autonomo del porto di Palermo, istituito con la legge 14 novembre 1961, n. 1278, denominato poi Organizzazione portuale in base all'art. 2 della citata legge n. 84 e destinato per effetto della medesima a sopravvivere fino alla dismissione dei beni ed attività inerenti allo svolgimento di residue funzioni imprenditoriali.

Poiché detta dismissione non è stata ancora del tutto definita con formale provvedimento del Presidente dell'Organizzazione - secondo quanto sarà esplicitato nel successivo paragrafo n. 11 - nel presente referto trova collocazione la rassegna non solo dei fatti di gestione dell'Autorità portuale, ma altresì di quelli inerenti all'attività imprenditoriale ad esaurimento svolta dall'Organizzazione portuale; entrambe "sono considerate, anche ai fini tributari, un unico soggetto" fino alla data della cennata dismissione (art. 20, c. 5 , L. n. 84/1994 e successive modificazioni).

PARTE PRIMA

L'ordinamento

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

2.1. Come posto in risalto in varie relazioni di questa Sezione attinenti alla gestione delle autorità portuali – cui si fa rinvio – con la legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante "riordino della legislazione in materiale portuale" le istituzioni pubbliche operanti in tale settore hanno subito incisive innovazioni.

In particolare è stata prevista la graduale soppressione dei vari enti portuali, che erano stati istituiti con specifici atti legislativi ed avevano natura di enti pubblici economici ed è stata sancita la contestuale attribuzione in via esclusiva ai privati dell'attività imprenditoriale nella materia portuale.

È stata poi assegnata ad appositi nuovi enti pubblici non economici – le autorità portuali – la competenza di natura pubblicistica relativa alla gestione del demanio portuale, nonché al controllo, programmazione, coordinamento, indirizzo e promozione delle attività produttive (commerciali ed industriali) esercitate nei porti dai privati.

È stato delineato dalla stessa legge n. 84 inoltre un unico impianto normativo per la disciplina dei compiti e della struttura di detti nuovi enti, sebbene in modo incompleto, come è comprovato dalla emanazione di un primo decreto legge correttivo della L. n. 84 durante la vacatio della medesima legge – varie volte reiterato – e dalla previsione di una complessa normazione secondaria.

Quanto al primo intervento legislativo a carattere integrativo – premesso che la puntuale reiterazione dei vari decreti legge correttivi della legge n. 84, iniziatasi il 12 febbraio 1994, ha avuto termine con l'emanazione della legge n. 647 del 23 dicembre 1996, che ha convertito con modificazioni il D.L. n. 535 del 21 ottobre – si sottolinea che le disposizioni correttive della legge n. 647/1996 non hanno costituito la "chiusura" dell'impianto legislativo, come nel successivo

paragrafo 3 sarà posto in risalto.

2.2. Sull'assetto normativo delle autorità portuali la recente modifica del titolo V della Costituzione (L.C. n. 3 del 18 ottobre 2001) è destinata ad incidere significativamente.

Rilevano al riguardo due distinte disposizioni.

Nel novellato art. 117 della Costituzione, al comma 2, lett. g), è previsto che lo Stato ha legislazione esclusiva sulla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, e nel successivo comma 3 è stabilito che la materia relativa ai porti e alle grandi reti di trasposto e di navigazione rientra tra quelle soggette a legislazione concorrente; in tali materie – è ivi stesso sancito – spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Alla stregua della nuova disciplina costituzionale e del vigente assetto legislativo ordinario, pertanto, lo Stato continua a legiferare in materia di ordinamento e di organizzazione amministrativa delle autorità portuali che sono enti pubblici non economici nazionali, ma è competente a fissare solo i principi fondamentali nella materia dei porti e delle grandi reti di navigazione, in ordine alla quale spetta alle regioni la potestà legislativa (sott'ordinata, perciò, ai detti limiti dei principi fondamentali posti dallo Stato).

La concreta determinazione da parte dello Stato di tali principi fondamentali varrà a stabilire quella parte della attuale disciplina in materia di porti e navigazione, che, raccordandosi appunto ai principi fondamentali, sarà destinata a permanere nelle attribuzioni dello Stato e ciò con particolare riferimento alla gestione del demanio portuale e alla classificazione dei porti.

Quanto per contro al controllo esterno sulla gestione delle autorità portuali, in atto svolto dalla Corte dei conti, ai sensi del ricordato art. 8 bis della legge n. 30 del 1998, la competenza legislativa sarà esercitata ancora dallo Stato ex art. 117, comma 2, lett. g) della Costituzione, innanzi citato, rientrando detta materia nella disciplina relativa all'ordinamento degli enti pubblici nazionali.

2.3. Del riferito quadro normativo – finché vigente la attuale legislazione di rango costituzionale[1] - va sottolineata perciò la singolarità, costituita dalla promiscua competenza legislativa in ordine alla materia in esame e cioè alla gestione del demanio portuale posta in essere dalle autorità.

In particolare si configurano quale momento rilevante la identificazione e l'estensione ad opera della legislazione statale dei cennati principi fondamentali oggettivamente limitativi dell'esercizio della potestà legislativa regionale; potrebbe perciò delinearsi "al limite" – peraltro in ordine anche a tutte le altre materie a "legislazione mista" – l'eventualità di un certo concorso del giudice delle leggi in ordine alla definizione in concreto del sistema proprio delle cennate autorità e della gestione del demanio portuale da parte delle stesse; anche perché, va tenuto presente che, in assenza dei cennati principi fondamentali, vanno considerati tali quelli desumibili dall'attuale ordinamento, così come è stabilito nel disegno di legge recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (Atto Senato n. 1187).[2]

Peraltro, sia in base al criterio della desumibilità (a suo tempo già previsto in precedenza con la legge n. 289/1970 e riconosciuto conforme alla Costituzione con sent. n. 39/1971), sia in base alla individuazione stessa dei principi fondamentali mediante emanandi decreti legislativi previsti con l'art. 1 c. 4 di detto disegno di legge, appare configurabile tra i cennati principi fondamentali quello secondo il quale spetta allo Stato la competenza legislativa in ordine alle attribuzioni proprie delle autorità in materia portuale e di amministrazione del demanio marittimo (così come previsto nell'art. 105, c. 1 del D.Lvo 31 marzo 1998, n. 112) e la motivazione è da rinvenire

---

[1] - Nell'atto Senato n. 1187 recante modifica dell'art. 117 della costituzione non è prevista alcuna modifica delle due cennate disposizioni che riguardano l'argomento in parola (l'iter parlamentare peraltro è ancora alla fase iniziale).

[2] - In ordine a detta "desumibilità" è da tenere presente il recente orientamento della Corte costituzionale, benché originato con riguardo ad una diversa specifica materia (sent. n. 282 del 19 giugno 2002), che ha ritenuto il nuovo titolo V della Costituzione di diretta ed immediata applicazione da parte delle regioni; queste perciò nell'esercizio della loro potestà legislativa possono individuare i principi fondamentali estrapolandoli dall'ordinamento generale.