



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE
SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DELL'AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE
DEL MARE DI SICILIA OCCIDENTALE

2019

Determinazione del 23 novembre 2021, n. 122



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE
SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DELL'AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE
DEL MARE DI SICILIA OCCIDENTALE

2019

Relatore: Consigliere Francesco Uccello

Ha collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati
la dott.ssa Alessandra Manetti



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 23 novembre 2021, tenutasi in video conferenza ai sensi dell'art. 85, comma 8 *bis*, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 più volte modificato, da ultimo, dall'art. 6, comma 1, del decreto legge 23 luglio 2021, n. 105 convertito, con modificazioni, dalla legge 16 settembre 2021, n. 126 e secondo le "Regole tecniche e operative" adottate con decreti del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020, n. 153 e del 27 ottobre 2020, n. 287;

visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

visto l'art. 6, comma 9, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e successive modifiche ed integrazioni, che assoggetta il rendiconto della gestione finanziaria delle Autorità portuali (ora Autorità di sistema portuale) al controllo della Corte dei conti;

vista la determinazione n. 21 del 20 marzo 1998, con la quale questa Sezione ha deliberato che il controllo di competenza è da esercitare ai sensi degli artt. 2, 7 e 8 della citata legge n. 259 del 1958;

visto il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, con il quale è stata istituita l'Autorità di sistema portuale (AdSP) del Mare di Sicilia Occidentale, comprensiva dei porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani;

visto il rendiconto generale dell'Autorità di sistema suddetta, relativo all'esercizio finanziario 2019, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;



CORTE DEI CONTI

udito il relatore Consigliere Francesco Uccello, 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'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale per l'esercizio 2019;

ritenuto che, assolti così gli adempimenti di legge, si possano comunicare, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, alle dette Presidenze, il rendiconto generale - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - e la relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce, quale parte integrante;

P. Q. M.

comunica, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, il rendiconto generale dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia Occidentale per l'esercizio 2019 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - e l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per il già menzionato esercizio.

RELATORE
(Francesco Uccello)

PRESIDENTE
(Andrea Zacchia)

il DIRIGENTE
Fabio Marani
depositata in segreteria

SOMMARIO

PREMESSA	1
1. QUADRO DI RIFERIMENTO.....	2
1.1. Inquadramento normativo	2
1.2. Ispezione amministrativo-contabile.....	7
2. ORGANI.....	11
3. PERSONALE	15
3.1. Assetto organizzativo.....	15
3.2. Pianta organica e consistenza del personale.....	16
3.3. Spesa per il personale.....	17
4. ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE E ATTUAZIONE DELLE OPERE PORTUALI	22
4.1. Piano regolatore di sistema portuale	23
4.2. Piano operativo triennale.....	25
4.3. Programma triennale delle opere pubbliche	27
5. ATTIVITÀ DI GESTIONE DEL DEMANIO PORTUALE	33
5.1. Attività concessoria ed autorizzatoria per operazioni e servizi portuali	33
5.2. Servizi di interesse generale.....	38
5.3. Traffico portuale.....	39
5.4. Attività negoziale.....	42
5.5. Contenzioso	44
6. RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE.....	46
6.1. Andamento generale della gestione.....	47
6.2. Rendiconto finanziario.....	49
6.3. Situazione amministrativa e gestione dei residui	55
6.4. Il conto economico	58
6.5. Lo stato patrimoniale	60
7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	67

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi agli organi	13
Tabella 2- Dotazione organica e consistenza del personale.....	16
Tabella 3 - Spesa per il personale in servizio (impegni).....	18
Tabella 4 -Premi di produttività	19
Tabella 5 - Costo unitario medio del personale.....	20
Tabella 6 - Programma triennale 2020-2022	28
Tabella 7 - Programma triennale 2021-2023	29
Tabella 8 - Porto di Palermo - Opere infrastrutturali ultimate negli anni 2016-2020.....	30
Tabella 9 - Imprese autorizzate per le attività di cui all'art. 16, L. 84/1994	36
Tabella 10 - Concessioni per le attività di cui agli artt. 36 e 38 nav.	36
Tabella 11 - Canoni concessori per le attività di cui agli artt. 36 e 38 nav.....	37
Tabella 12 - Incidenza canoni demaniali accertati e riscossi	38
Tabella 13 - Traffico portuale e relativo gettito.....	41
Tabella 14 - Procedure di affidamento e spesa per tipologia contrattuale	43
Tabella 15 - Principali risultati della gestione	48
Tabella 16 - Conto del bilancio (dati aggregati di competenza).....	50
Tabella 17 - Rendiconto gestionale.....	51
Tabella 18 - Situazione amministrativa	56
Tabella 19 - Gestione dei residui.....	57
Tabella 20 - Conto economico.....	59
Tabella 21 - Stato patrimoniale.....	61

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della l. 21 marzo 1958, n. 259, il risultato del controllo eseguito, a norma dell'art. 2 della medesima legge, sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2019 dell'Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia Occidentale, con riferimento alle vicende di maggior rilievo intervenute successivamente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2018, è stato trasmesso al Parlamento con determinazione n. 85 del 23 luglio 2020, pubblicato in Atti parlamentari, XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 329.

1. QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1. Inquadramento normativo

Il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, recante “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’art. 8, comma 1, lett. f), della legge 7 agosto 2015, n. 124”, ed il successivo d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 (“Correttivo porti”) hanno significativamente modificato gli assetti organizzativi territoriali dei 58 porti di rilevante interesse nazionale (distribuiti in 24 Autorità portuali) accorpandoli nelle attuali 16 Autorità di sistema portuale (di seguito AdSP), enti pubblici non economici di rilevanza nazionale dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, finanziaria e di bilancio¹.

Le AdSP, sottoposte alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit), ora denominato Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims), hanno il compito di indirizzare, programmare e coordinare le operazioni ed i servizi portuali. Svolgono la manutenzione delle parti comuni e dei fondali, sorvegliano la fornitura dei servizi di interesse generale, amministrano in via esclusiva le aree e i beni del demanio marittimo e pianificano lo sviluppo del territorio portuale. Inoltre, coordinano le attività amministrative esercitate dagli enti pubblici in ambito portuale e promuovono forme di raccordo con i sistemi logistici retroportuali e interportuali. Le AdSP non possono svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse².

L’AdSP del Mare di Sicilia Occidentale, costituita in data 28 giugno 2017 con la nomina del suo Presidente, ha assorbito le funzioni della soppressa Autorità portuale di Palermo, aggiungendo ai porti di Palermo e Termini Imerese quelli di Trapani e Porto Empedocle.

Per assicurare una più sistemica programmazione delle infrastrutture portuali distribuite lungo l’intera costa siciliana, l’art. 4, c. 2, lett. b), del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, ha previsto l’estensione dell’ambito circoscrizionale dell’AdSP anche al porto Rifugio di Gela e al porto Isola di Gela a far data dall’11 settembre 2021.

¹ Si fa presente che alle iniziali 15 AdSP si è aggiunta, successivamente, l’AdSP dello Stretto, istituita per effetto dell’art. 22-bis del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136.

² In tal senso dispone l’art. 6 della legge n. 84 del 1994.

Dopo il completamento della fase di *start up*,³ l'AdSP ha il compito di predisporre la pianificazione strategica portuale in coerenza con il Piano generale dei trasporti e della logistica, con le indicazioni europee in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali⁴, e con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica⁵.

In tale contesto programmatico assume importanza strategica l'istituzione, ai sensi del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, della Zona economica speciale (Zes) della Sicilia Occidentale, una superficie di circa 1.869 ettari, a regime amministrativo e fiscale agevolato, all'interno della quale sono compresi i 4 porti del *network* dell'AdSP, i corrispondenti spazi retroportuali e le aree industriali connesse ricadenti nelle province di Palermo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta. La Zes della Sicilia Occidentale, istituita con dpcm 22 luglio 2020 per la durata di 7 anni (prorogabili per altri 7), è qualificata come "ente di diretta emanazione statale sostanzialmente incardinato all'interno dell'AdSP" ed è preordinata ad individuare e valorizzare i nessi economico-funzionali tra infrastrutture portuali ed aree produttive, secondo gli indirizzi contenuti nel Piano di sviluppo strategico adottato dal Ministro per il sud e la coesione territoriale con decreto 15 giugno 2020, registrato alla Corte dei conti in data 27 agosto 2020. La Zes è amministrata da un Comitato di indirizzo, composto da un Commissario straordinario del Governo che lo presiede, dal Presidente dell'AdSP, da un rappresentante della Regione siciliana, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché da un rappresentante dei consorzi di sviluppo industriale presenti sul territorio⁶.

Secondo le analisi contenute nell'allegato Infrastrutture del Documento di economia e finanza (Def) per il 2019 ("Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia"), il sistema portuale

³ In detta fase di avvio si è provveduto a ridefinire l'organizzazione degli uffici, a rendere operative le articolazioni organizzative e a consolidare la cultura della trasparenza e gli strumenti di prevenzione della corruzione. Inoltre, con delibere del Comitato di gestione nn. 19 e 20 del 18 dicembre 2019 sono stati individuati i limiti di giurisdizione territoriale, rispettivamente, dei porti di Trapani e Porto Empedocle.

⁴ Si vedano, in particolare, gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (Regolamento UE n. 1315/2013).

⁵ Previsto dall'art. 29 del d.l. n. 133 del 2014 (cd. Sblocca Italia), il Piano è stato definitivamente approvato con dpcm 26 agosto 2015. Il suo obiettivo primario (tra i 10 obiettivi strategici relativi al "sistema mare") consiste nel procedere a un'integrazione tra porti e retroterra portuale con interventi finalizzati al miglioramento dei traffici di merci e di persone e ad una ripresa di competitività del sistema portuale nel suo complesso.

⁶ Così dispone l'art. 4, c. 6, d.l. 20 giugno 2017, n. 91, come da ultimo modificato dall'art. 1, c. 316, l. 27 dicembre 2019, n. 160 e dall'art. 57, d.l. 31 maggio 2021, n.77.

necessità di un recupero di competitività, in termini di maggior produttività ed efficienza, da realizzare attraverso il miglioramento dell'accessibilità stradale e ferroviaria nonché la semplificazione delle procedure amministrative e lo sviluppo di servizi intermodali rapidi, economici ed affidabili, grazie anche all'introduzione di un adeguato sistema di incentivi.

In questa direzione, talune semplificazioni procedurali per l'esecuzione di interventi nelle aree portuali gestite dalle Autorità di sistema portuale sono state introdotte dall'art. 48 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120. Queste riguardano gli accertamenti di conformità agli strumenti urbanistici degli adeguamenti tecnico funzionali da realizzare nelle aree portuali e delle opere pubbliche portuali, nonché le modalità di individuazione dei beni da sottoporre a vincolo preordinato all'esproprio. La disposizione introduce, altresì, un diverso regime di revoca degli organi delle AdSP, attribuendo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la facoltà (in luogo del preesistente obbligo) di revocare il mandato del Presidente e di sciogliere il Comitato di gestione anche in caso di gravi irregolarità nell'espletamento delle proprie funzioni tali da compromettere il funzionamento dell'Autorità.⁷

In tema di sviluppo delle infrastrutture dedicate allo scambio modale ed alle interconnessioni dell'interporto di Termini Imerese, è in corso di esame in Parlamento la proposta di legge n. 1259, dal titolo "Legge quadro in materia di interporti", che andrebbe a sostituire la disciplina attualmente contenuta nella legge 4 agosto 1990, n. 240, recante "Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità".

Con riferimento agli incentivi ed alle misure di sostegno al settore portuale, si segnalano i molteplici interventi di supporto alle attività portuali contenuti nei decreti-legge n. 18 del 2020 (cd. "decreto cura Italia", art. 92)⁸, n. 34 del 2020 (cd. "decreto rilancio", art. 199)⁹, n. 104 del

⁷ In pratica, viene meno la revoca *tout court* in caso di accertato disavanzo e si introduce la possibilità di decadenza degli organi amministrativi in caso di omessa adozione, nei termini previsti, del bilancio di esercizio o dei principali atti di programmazione (come il piano operativo triennale, il documento di pianificazione strategica di sistema, il piano regolatore di sistema portuale o il Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese portuali).

⁸ Al fine di fronteggiare l'improvvisa riduzione dei traffici marittimi afferenti al trasporto di merci e di persone, l'art. 92 ha disposto la disapplicazione della tassa di ancoraggio e sospeso il pagamento dei canoni e dei diritti portuali di cui agli artt. 16, 17 e 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, prevedendo stanziamenti di 13,6 milioni di euro a carico del bilancio dello Stato per indennizzare le Autorità di sistema portuale per le mancate entrate derivanti da tale misura.

⁹ A sostegno degli operatori e delle imprese portuali, l'art. 199 ha previsto la possibilità per le AdSP di ridurre l'importo dei canoni concessori dovuti per l'anno 2020 nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio (misura estesa all'anno 2021 dall'art. 4, c. 5, del d.l. 10 settembre 2021, n. 121); ha inoltre previsto la possibilità di corrispondere contributi al soggetto fornitore di lavoro portuale, pari ad euro 90 per ogni dipendente, nel limite complessivo nazionale massimo di euro 4 milioni per l'anno 2020; ha infine disposto la proroga di 2 anni delle autorizzazioni per la fornitura del lavoro portuale temporaneo e di 12 mesi delle autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, nonché

2020 (cd. "decreto agosto", artt. 89 e 93)¹⁰ e n. 41 del 2021 (cd. "decreto sostegni", art. 9-bis) finalizzati a compensare i danni derivanti dall'emergenza da Covid-19. A questi si aggiungono il rifinanziamento di fondi già istituiti e gli ulteriori interventi di sostegno, a partire dal 2021, previsti dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021, art. 1, cc. 662, 666, 729 e 731), nonché gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza stanziati dall'art. 1, c. 2, lett. c), del d.l. 6 maggio 2021, n. 59 per lo sviluppo delle infrastrutture portuali (dighe, moli, banchine) e l'aumento selettivo della capacità portuale (opere di dragaggio, nuovi moli e/o piattaforme logistiche). In tale sede, il programma di interventi infrastrutturali in ambito portuale prevede investimenti per complessivi 2.860 milioni, di cui 190 milioni assegnati all'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale con decreto del Mims n. 330 del 13 agosto 2021 per il consolidamento di moli, banchine e lavori di dragaggio nei porti di Palermo e Trapani, nonché per opere di elettrificazione delle banchine in tutti i porti.

Un tema di notevole impatto sul sistema di *governance* portuale attiene alla nota vicenda dei presunti aiuti di Stato conseguenti al regime di esenzione delle AdSP dall'imposta sul reddito delle società (Ires) secondo quanto disposto dall'art. 74, c. 2, del Tuir¹¹. Nello specifico, la Commissione Europea, con lettera del 15 novembre 2019, ha aperto un'indagine formale nei confronti dell'Italia - SA.38399 2019/C (ex 2018/E) - ritenendo che, a prescindere dall'inquadramento giuridico del soggetto all'interno dell'ordinamento nazionale, lo sfruttamento commerciale delle infrastrutture portuali costituisca un'attività economica, in quanto consiste nell'offerta di beni o servizi a titolo oneroso sul mercato. Sul punto, le autorità italiane hanno controdedotto che le AdSP, in quanto enti pubblici incaricati esclusivamente di funzioni amministrative, agiscono come autorità pubbliche, svolgendo attività di carattere regolamentare e riscuotendo per conto dello Stato le relative tasse portuali e canoni concessori¹².

delle concessioni per la gestione di stazioni marittime e servizi di supporto a passeggeri, per il servizio di rimorchio e per l'occupazione di beni demaniali. Il richiamato decreto-legge n. 34 del 2020 ha previsto, inoltre, l'applicazione a favore dei lavoratori operanti nei settori del magazzino e supporto ai trasporti di agevolazioni e indennizzi per le ridotte prestazioni delle società di ormeggiatori.

¹⁰ Per salvaguardare i livelli occupazionali, è stato ampliato l'ambito dei lavoratori che confluiscono nelle agenzie per la somministrazione del lavoro in porto e per la riqualificazione professionale.

¹¹ La norma stabilisce che l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici non costituisce esercizio di attività commerciali che possano dar luogo a reddito d'impresa soggetto all'Ires.

¹² Secondo la Commissione, le tasse portuali ed i canoni concessori costituirebbero non già un prelievo fiscale stabilito per concorrere al funzionamento generale dell'infrastruttura portuale, bensì una sorta di compensazione per la prestazione di servizi economici. A sostegno delle proprie conclusioni, la Commissione ha replicato, altresì, che le AdSP svolgono anche attività di natura economica per il semplice fatto che offrono sul mercato beni demaniali (terreni e infrastrutture portuali)

Ai sensi dell'art. 108, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), la Commissione ha quindi concluso, con decisione del 4 dicembre 2020 n. C (2020) 8498 *final*, che l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società a favore delle Autorità di sistema portuale costituisce un regime di aiuti incompatibile con il mercato interno. L'Italia, dunque, è tenuta ad abolire il già menzionato regime di esenzione d'imposta entro l'esercizio fiscale 2022.

Avverso detta decisione le AdSP hanno proposto ricorso cumulativo al Tribunale dell'Unione europea.¹³

In ordine all'esaminata vicenda, si rammenta che l'indirizzo della Corte di Cassazione in materia (da ultimo confermato con ordinanza n. 6716 del 10 marzo 2020) è nel senso che le attività di concessione delle Autorità portuali, in quanto obbligatorie *ex lege*, sono indubbiamente riconducibili nell'alveo delle funzioni statali e non possono essere ricomprese nell'ambito di una attività di impresa, dovendo essere funzionali e correlate all'interesse statale al corretto funzionamento delle aree portuali, concretandosi in poteri conferiti esclusivamente a tal fine, con una discrezionalità vincolata sottoposta a controlli da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti¹⁴.

Questa Sezione auspica che dalla risoluzione della richiamata vertenza in ordine alla natura dei canoni concessori ed alla determinazione dei relativi importi possa infine vedere la luce l'atteso regolamento attuativo di cui all'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 in materia di concessione del demanio portuale, funzionalmente destinato alla regolamentazione delle attività commerciali marittime ed alle relative modalità di concessione, andando così a colmare

ovvero servizi e operazioni portuali dietro un corrispettivo economico (canoni di concessione, di autorizzazione, di ancoraggio, sulle merci sbarcate e imbarcate). Dette attività economiche non sarebbero, peraltro, accessorie o indissociabili dall'esercizio delle funzioni pubbliche svolte dalle medesime.

¹³ Nel ricorso si ribadisce, fra l'altro, che le AdSP, in quanto entità infrastatali, non sono assimilabili ai concessionari di beni demaniali (quali, appunto, le società aeroportuali o quelle autostradali, che gestiscono l'infrastruttura a fini di profitto erogando servizi agli utenti). Inoltre, si sottolinea come le AdSP non assegnano il demanio all'aspirante concessionario che si renda disponibile a pagare un canone più alto, ma al soggetto la cui attività è considerata più idonea a massimizzare l'utilità delle aree portuali nell'interesse pubblico (garantire l'accesso più efficiente, creare più lavoro, sviluppare attività di interesse per il territorio). Infine, si chiarisce che la componente variabile del canone di concessione, rimessa alla discrezionalità delle AdSP, può solo operare in riduzione della componente fissa predeterminata per legge, una sorta di meccanismo premiale/incentivante che avrebbe l'effetto di ridurre (non di accrescere) il gettito fiscale complessivamente raccolto dalle AdSP.

¹⁴ Con riferimento ai canoni concessori, l'indirizzo giurisprudenziale di legittimità è espresso nei seguenti termini: *"I canoni percepiti dalle Autorità portuali per la concessione di aree demaniali marittime non sono soggetti ad IVA, né ad IRES, trattandosi di importi corrisposti per lo svolgimento di attività proprie delle finalità istituzionali di tali enti pubblici non economici - ossia, per garantire, in sostituzione dello Stato, la funzionalità dei porti -, che vengono poste in essere in base ad un piano regolatore eterodeterminato e con l'attribuzione di poteri di vigilanza e sanzionatori, estesi fino alla revoca dell'atto concessorio in caso di non corretto perseguimento degli obbiettivi fissati ovvero di inadempimento, da parte del concessionario, degli obblighi assunti."*

una lacuna normativa che dura da oltre ventisette anni e che ha fortemente condizionato la concorrenza in un settore caratterizzato dalla naturale limitatezza delle infrastrutture.

1.2. Ispezione amministrativo-contabile

Nel corso del 2020 il Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato generale di finanza - ha condotto presso l'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale una approfondita verifica amministrativo-contabile che ha interessato i principali profili della sua attività gestionale.¹⁵

In ordine alla gestione del personale, la relazione ispettiva evidenzia i seguenti aspetti critici:

- 1) Con riferimento alle procedure di reclutamento del personale, si è riscontrata l'assunzione irregolare di alcuni dipendenti avvenuta attingendo da graduatorie di selezioni pubbliche regolarmente approvate dal Presidente dell'Ente, ma con inquadramento in profili professionali di livello inferiore rispetto a quelli nei quali i candidati erano risultati idonei. Al riguardo, l'AdSP ha chiarito¹⁶ di aver dovuto operare lo scorrimento delle graduatorie vigenti, stante il concomitante blocco delle assunzioni, inquadrando i dipendenti ai livelli disponibili in pianta organica e in posizioni lavorative "di pari profilo", omogenee e/o equivalenti a quelle di cui ai bandi di selezione.
- 2) In merito al limite di spesa per missioni, di cui all'art. 6, c. 12, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, si è riscontrato il superamento del limite di euro 16.847 (corrispondente al 50 per cento della spesa del 2009), sistematicamente disatteso dall'Ente per effetto di reiterati provvedimenti in deroga del suo Presidente, privi, peraltro, di adeguata motivazione. Al riguardo, questa Corte ha già segnalato, nei suoi tre precedenti referti, come il Presidente dell'AdSP abbia ripetutamente autorizzato il superamento di detto tetto di spesa con provvedimenti nn. 9/2016, 1/2017 e 264/2018, ai quali si è aggiunta, nel 2019, una ulteriore autorizzazione in deroga di 13.638 euro (decreto n. 405 del 13 giugno 2019). Per effetto di detti provvedimenti, che la norma consente di adottare solo in casi "eccezionali", nel quadriennio 2016/2019 l'Ente ha effettuato spese per missioni eccedenti il limite (pari a complessivi 67.388 euro) per un importo aggiuntivo

¹⁵ L'ispezione si è svolta dal 6 luglio 2020 al 7 agosto 2020, al termine della quale i Ministeri vigilanti, con note del 9 febbraio e dell'11 marzo 2021, inoltrate anche alla Procura regionale della Corte dei conti, hanno invitato l'Ente a formulare le proprie controdeduzioni in merito ai rilievi risultanti della verifica ispettiva svolta.

¹⁶ Con nota di riscontro del 9 aprile 2021, resa in sede di contraddittorio.

di 46.228 euro (+68,6 per cento). In merito alle già menzionate osservazioni, l'AdSP ha replicato evidenziando che il limite di spesa è riferito alle missioni effettuate dai dipendenti della cessata Autorità portuale di Palermo, la cui circoscrizione comprendeva unicamente gli scali marittimi di Palermo e Termini Imerese. La successiva assegnazione di due nuovi porti di rilevanza regionale (precedentemente gestiti dalle Capitanerie del Porto di Trapani e Porto Empedocle) ha determinato, in assenza di nuove assunzioni di personale, la necessità di incrementare la spesa per missioni al fine di assicurare il corretto espletamento delle attività di controllo e gestione dei relativi scali.

- 3) Con riferimento all'indennità di trasferta ai sensi dell'art. 56 del c.c.n.l. dei lavoratori dei porti, si è riscontrato il suo illegittimo riconoscimento e l'utilizzo di modalità forfettarie di rimborso non previste dalla normativa. In proposito, è stato richiamato il referto sulla gestione dell'esercizio 2017 (approvato con determinazione n. 81 del 2 luglio 2019) con il quale questa Sezione del controllo ha espresso l'avviso che *"le disposizioni di cui all'art. 1, c. 214, della l. n. 266 del 2005, relative alla soppressione dell'indennità di trasferta, trovano applicazione nei confronti di tutte le Amministrazioni di cui agli art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, ivi incluse le AdSP."* Pertanto, in accordo a quanto evidenziato da questa Corte, l'AdSP è stata invitata ad adeguare il proprio "Regolamento per le missioni al personale" alla normativa del settore pubblico. Con riferimento, invece, all'indennità di rimborso forfettario (70 euro mensili) corrisposta al personale che si reca con la propria autovettura, in modo non occasionale, fuori la propria sede di servizio, si è rilevato che tale erogazione forfettaria contrasta con quanto previsto dall'art. 6, c. 12, del d.l. n. 78 del 2010 in materia di contenimento della spesa pubblica e con l'art. 1, commi 213-216, della legge n. 266 del 2005. In proposito, sono state richiamate, in materia, le pronunce delle Sezioni Riunite in sede di controllo nn. 8 e 21 del 2011, a tenore delle quali qualora, in presenza di condizioni vantaggiose per l'amministrazione, questa ritenga comunque di autorizzare i dipendenti all'utilizzo del proprio mezzo di trasporto, il ristoro dei costi sostenuti dai lavoratori dovrà essere necessariamente contenuto nei limiti degli oneri che l'Ente avrebbe sostenuto per le spese di trasporto pubblico. In merito ai predetti rilievi, l'AdSP ha replicato sostenendo che, ai sensi dell'art 6, c. 5, della legge n. 84 del 1994, come modificata e integrata dal d.lgs. n. 169 del 2016, alle AdSP si applicherebbero solo i principi di cui al Titolo I della legge n. 165 del 2001;

- 4) Con riferimento alle indennità di reperibilità/disponibilità previste in sede di contrattazione integrativa di II livello, è stata evidenziata la necessità di consentirne l'erogazione solo a seguito dell'effettiva acquisizione della prestazione lavorativa oltre l'orario di lavoro, piuttosto che a seguito della mera disponibilità ad eseguirla. Sul punto, l'AdSP ha osservato che le disposizioni contrattuali intendono compensare proprio il disagio dell'essere reperibili, quando di turno, ventiquattro ore su ventiquattro, sette giorni su sette, e che erogare le indennità solo in caso di effettiva prestazione lavorativa equivarrebbe a considerarle come mere indennità di lavoro straordinario;
- 5) Con riferimento alla concessione di prestiti al personale, si è rilevato che le disposte anticipazioni di mensilità non risultano previste né dalle disposizioni contrattuali relative al personale delle AdSP né dalle disposizioni della legge n. 84 del 1994. L'AdSP ha, tuttavia, replicato che la previsione dell'erogazione di un piccolo prestito aziendale al personale è stata introdotta nella contrattazione di secondo livello sin dal 1999, le cui modalità di erogazione sono state modificate nel 2016 estendendo l'anticipazione fino ad un massimo di sei mensilità.

Con riferimento all'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo dell'Autorità concedente in ordine al pagamento dei canoni demaniali, si è riscontrata l'omessa verifica tecnica circa la realizzazione di supposti lavori straordinari ai fini della riduzione del canone demaniale corrisposto dal concessionario, con conseguente ritardo nell'accertamento dell'importo dovuto. In proposito, l'AdSP ha chiarito che la verifica tecnica è stata prontamente eseguita appena il concessionario ha trasmesso la necessaria documentazione di supporto.

In ordine alla gestione del demanio marittimo, si è riscontrata anche la mancata riscossione di canoni demaniali (con morosità per complessivi 276.492 euro, di cui oltre il 90 per cento riferibili ai porti di Palermo e Trapani) ed il conseguente ritardo nelle procedure di rinnovo/decadenza delle concessioni in essere. In merito ai suddetti rilievi, l'AdSP ha evidenziato che le riscontrate problematiche di riscossione, tutte regolarmente oggetto di sollecito da parte dell'Ente, sarebbero da ricondurre anche alle gravi difficoltà economiche connesse alla pandemia da Covid-19. In taluni casi, si è ritenuto, quindi, di concordare con i concessionari piani di rientro eccezionali, alla luce dei quali le morosità residue si sarebbero ridotte a soli 4.841 euro.

Con riferimento, infine, all'applicazione del Sistema informativo del demanio marittimo (SID), si è riscontrato il mancato avvio delle attività di gestione e aggiornamento dei dati di rilevazione delle concessioni in essere. Sul punto, l'AdSP ha dichiarato di aver recuperato il *gap* decennale nell'applicazione del Sistema per i porti di Palermo e Termini Imerese, con relativa implementazione e normalizzazione delle attività di utilizzo del SID a seguito dell'affidamento del servizio di supporto tecnico-amministrativo a professionista esterno. Per Porto Empedocle, in linea con le più recenti circolari ministeriali ed in collaborazione con il Centro operativo nazionale presso il competente Ministero, sono state definite le procedure di apertura della relativa cartografia e si stanno avviando le attività di caricamento dei dati sul Sistema. Per il porto di Trapani, invece, si sta procedendo per l'apertura della relativa cartografia.

In merito agli sviluppi di tale verifica ispettiva, questa Sezione si riserva di riferire in occasione dei prossimi referti.

2. ORGANI

Sono organi dell'AdSP, ai sensi del novellato art. 7 della l. n. 84 del 1994, il Presidente, il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti.¹⁷ La loro durata in carica è stabilita in quattro anni.

Gli emolumenti del Presidente e i gettoni di presenza dei componenti del Comitato di gestione sono determinati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.¹⁸

Il Presidente è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente della Regione siciliana, e viene scelto fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale. È organo di indirizzo politico-amministrativo titolare dei poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione indicati dall'art. 8, c. 3, della legge n. 84 del 1994 ed a lui spetta la gestione delle risorse finanziarie in attuazione del Piano operativo triennale (Pot) di cui all'art. 9, c. 5, lett. B).

La nomina del Presidente in carica nell'esercizio in esame è avvenuta con d.m. n. 342 del 28 giugno 2017 ed è stata confermata con decreto del Mims n. 282 del 13 luglio 2021. I relativi emolumenti sono stati stabiliti dal d. m. n. 456 del 16 dicembre 2016 nel limite massimo di 230 mila euro lordi annui, di cui la parte fissa non superiore a 170 mila euro e la parte variabile non superiore a 60.000 euro.¹⁹

Il Comitato di gestione è composto dal Presidente dell'AdSP e dai rappresentanti della Regione siciliana, dei comuni inclusi nel sistema portuale (Città di Palermo e Comune di Trapani) e dell'autorità marittima competente (Direttore marittimo della Sicilia Occidentale e Comandante del porto di Palermo). Sulla base delle designazioni ricevute, il Presidente provvede alla relativa nomina. Qualora le designazioni non pervengano entro i termini stabiliti, il Comitato di gestione è comunque regolarmente costituito con la metà più uno dei componenti previsti. L'organo è deputato ad adottare tutti i principali atti di programmazione

¹⁷ Prima della riforma introdotta dal d.lgs. n. 169 del 2016, tra gli organi figurava anche il Segretariato generale, composto dal Segretario generale e da una Segreteria tecnico-operativa.

¹⁸ Prima delle disposizioni correttive introdotte dal d.lgs. n. 13 dicembre 2017, n. 232, i già menzionati emolumenti venivano determinati dal Comitato di gestione entro i limiti massimi stabiliti con decreto del Mit.

¹⁹ La parte variabile è legata ad obiettivi determinati annualmente con direttiva del Mit, che indica, altresì, le modalità di rilevazione e di monitoraggio dei risultati. Per l'anno 2019, è stato emanato il d.m. n. 348 del 2 agosto 2019, con allegati gli obiettivi, e con nota Mit del 3 marzo 2020 è stato comunicato il raggiungimento degli obiettivi, con valutazione 100.

e gestione indicati dall'art. 9, c. 5, della l. n. 84 del 1994, tra i quali il Piano operativo triennale (che delinea le strategie di sviluppo delle attività portuali), il Piano regolatore portuale (che determina la destinazione d'uso delle aree) ed i bilanci.

Il Comitato di gestione in carica è stato nominato con decreto del Presidente n. 63 del 14 settembre 2017, successivamente modificato ed integrato con i decreti n. 68 del 25 settembre 2017, n. 72 del 3 ottobre 2017 e, da ultimo, n. 188 del 5 febbraio 2020. Ai quattro componenti del Comitato è stato riconosciuto, con delibera n. 2 del 26 settembre 2017, un gettone di presenza di 30 euro lordi a seduta, pari alla misura massima stabilita dal citato d.m. n. 456 del 2016. Il nuovo Comitato di gestione è stato nominato con decreto presidenziale n. 291 del 21 settembre 2021.

Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e due supplenti, nominati con decreto del Mit tra gli iscritti all'albo dei revisori legali dei conti o tra persone in possesso di specifica professionalità nella revisione contabile. Il suo Presidente e un membro supplente sono nominati su designazione del Ministro dell'economia e delle finanze. L'organo di controllo provvede al riscontro degli atti di gestione, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili e riferisce periodicamente al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sull'andamento della gestione.

Il Collegio dei revisori in carica è stato nominato con decreto n. 346 del 7 luglio 2017 ed il relativo compenso, nelle more del perfezionamento del decreto interministeriale di cui all'art. 13, c. 2, del d.lgs. n. 169 del 2016, è stato determinato secondo le modalità indicate dal Ministero vigilante con note del 30 novembre 2017 e 19 ottobre 2018, nella misura di cui al d.m. 18 maggio 2009.²⁰ Il Collegio dei revisori opera attualmente in regime di *prorogatio* ai sensi dell'art. 33, c. 1, del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, che consente la proroga degli organi di controllo "fino al termine dello stato di emergenza e, comunque, fino alla loro ricomposizione".

Nella tabella che segue sono riportati i costi sostenuti nell'esercizio in esame per le indennità spettanti agli organi di amministrazione e di controllo (comprensivi di rimborsi), posti a raffronto con i costi dell'esercizio precedente (quali risultano dalla voce "Costi per servizi" del conto economico).

²⁰ Il compenso dei revisori è stato calcolato in base all'indennità spettante al Presidente dell'AdSP, nella misura dell'8 per cento al Presidente del Collegio, del 6 per cento ai componenti effettivi e dell'1 per cento ai supplenti, salvo successivo congruaggio.

Tabella 1 - Compensi agli organi

		2018	2019	Variaz. % 2019/2018
Presidente	Indennità di carica	230.000	230.000	0,0
	Rimborso spese	38.794	38.661	-0,3
Comitato di gestione	Gettoni di presenza	0	2.100	100,0
	Rimborso spese	225	1.097	387,6
Collegio dei revisori	Indennità di carica	52.237	55.159	5,6
	Rimborso spese	10.245	10.972	7,1
Totale		331.501	337.989	2,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di conto economico

Nell'ambito dei costi per il Presidente, secondo quanto riportato in nota integrativa, sono contabilizzati euro 170.000 per indennità di carica ed euro 60.000 per premio raggiungimento obiettivi, oltre ad euro 16.235 per oneri riflessi. L'Ente, a seguito di specifico rilievo formulato nel precedente referto, ha precisato che gli oneri riflessi sono a carico dell'Amministrazione e quindi risulta rispettato il limite di cui all'art. 13, c. 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89 (euro 240.000).

A supporto dei processi decisionali del Comitato di gestione è stato istituito, ai sensi dell'art. 11-bis della legge n. 84 del 1994, l'Organismo di partenariato della risorsa mare, organo collegiale rappresentativo con funzioni consultive, i cui orientamenti, in ordine all'assetto e allo sviluppo del sistema portuale, possono essere disattesi dal Comitato di gestione solo previa adeguata motivazione.²¹

L'Organismo di partenariato è composto dal Presidente dell'AdSP, che lo presiede, dal Direttore marittimo e da altri tredici componenti designati dalle associazioni di categoria in rappresentanza delle imprese portuali e degli altri operatori del settore.

I tredici componenti dell'Organismo svolgono il loro compito a titolo gratuito. Eventuali rimborsi spese per la partecipazione alle sue attività sono a carico degli enti e/o organismi associativi rappresentati.

²¹ L'Organismo svolge funzioni di confronto partenariale ascendente (fase di programmazione) e discendente (fase di attuazione), nonché funzioni consultive di partenariato economico sociale, in particolare in ordine: a) all'adozione del piano regolatore di sistema portuale; b) all'adozione del piano operativo triennale; c) alla determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale dell'Autorità di sistema portuale suscettibili di incidere sulla complessiva funzionalità ed operatività del porto; d) al progetto di bilancio preventivo e consuntivo.

Con decreto presidenziale n. 142 del 29 novembre 2017 è stato costituito il predetto Organismo per il triennio 2018-2020, aggiornato con decreto presidenziale n. 479 del 10 dicembre 2018 e n. 365 del 24 maggio 2019.

A supporto delle decisioni in ordine al rilascio, sospensione o revoca delle autorizzazioni e concessioni per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali di cui agli artt. 16, 17 e 18 della legge n. 84 del 1994, sono state altresì istituite, per ciascuno dei quattro porti del *network*, le Commissioni consultive locali di cui all'art. 15 della legge citata.²²

Per quanto attiene al funzionamento del sistema di valutazione della *performance* amministrativa e della trasparenza e integrità dei controlli, con decreto presidenziale n. 142 del 27 novembre 2017 è stato costituito l'Organismo indipendente di valutazione (OIV), composto da tre membri. Con decreto presidenziale n. 45 del 15 febbraio 2021 è stato nominato il nuovo OIV per il triennio 2021-2023. Il costo per compensi e rimborsi spese dell'OIV per l'anno 2019 è pari a complessivi euro 26.653 (a fronte di un costo di euro 14.728 sostenuto nel 2018).

²² Analogamente all'Organismo di partenariato, le Commissioni consultive locali sono costituite dal Presidente e da un rappresentante dei lavoratori dell'AdSP, da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese operanti in porto e da un rappresentante di ciascuna delle seguenti categorie imprenditoriali operanti nel porto: armatori; industriali; imprenditori di cui agli artt. 16 e 18; spedizionieri; agenti e raccomandatori marittimi; autotrasportatori operanti nell'ambito portuale.

3. PERSONALE

3.1. Assetto organizzativo

Per lo svolgimento delle funzioni amministrative l'AdSP si avvale di un Segretariato generale, composto dal Segretario generale e da una Segreteria tecnico-operativa che sovrintende alle quattro principali aree funzionali in cui è suddivisa l'attività istituzionale dell'Ente (area demanio e beni patrimoniali; area finanziaria; area operativa e sicurezza; area tecnica).

Al vertice della struttura è posto il Segretario generale, nominato dal Comitato di gestione, su proposta del Presidente, tra esperti di comprovata esperienza manageriale o qualificazione professionale nel settore e assunto con contratto di diritto privato di durata quadriennale, rinnovabile per una sola volta. Questi sovrintende e coordina le attività degli uffici territoriali portuali dislocati presso i quattro porti del *network* siciliano e cura tutti gli altri adempimenti necessari al funzionamento dell'AdSP.

Il Segretario generale è soggetto alla disciplina in materia di responsabilità dirigenziale, incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi, di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (artt. 21 e 53) ed al d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, nonché ai limiti retributivi di cui all'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Il contratto di diritto privato stipulato dal Segretario generale si conforma alla contrattazione collettiva di riferimento delle Autorità di sistema portuale e, quindi, al c.c.n.l. per i dirigenti di aziende produttrici di beni e servizi, rinnovato per il periodo 1° gennaio 2019 - 31 dicembre 2023.

Il Segretario generale dell'AdSP è stato nominato, su proposta del Presidente, con delibera del Comitato di gestione n. 8 del 31 luglio 2018, per un triennio, successivamente elevato a quattro anni, come da previsione di legge, a decorrere dal 1° settembre 2018. Per ritardi dovuti al collocamento in aspettativa senza assegni da parte dell'Amministrazione di appartenenza, il rapporto di lavoro ha avuto decorrenza dal 10 dicembre 2018.

Al Segretario generale è stato attribuito il trattamento economico annuo lordo di euro 160.000, quale parte fissa da corrispondersi in 14 mensilità, e di 30.000 euro, quale parte variabile legata al raggiungimento di obiettivi assegnati all'inizio di ogni anno dal Presidente e vagliati dallo

stesso e dall'Organismo indipendente di valutazione della *performance* agli esiti del monitoraggio.

Con delibera n. 18 del 18 dicembre 2019, integrata dalla delibera n. 2 del 5 marzo 2020, il Comitato di gestione, su proposta del Presidente, ha aumentato di euro 15.000 la parte variabile della retribuzione del Segretario generale, portandola a 45.000 euro lorde. Come richiesto dal Collegio dei revisori e dal Ministero vigilante, la citata delibera n. 2 ha individuato la copertura di tale variazione di spesa, assicurando il rispetto del limite retributivo di legge.

3.2. Pianta organica e consistenza del personale

Con delibera n. 13 del 18 dicembre 2017, il Comitato di gestione ha individuato la pianta organica dell'AdSP, approvata e resa esecutiva dal Ministero vigilante con nota n. 2968 del 2 febbraio 2018. La dotazione della Segreteria tecnico-operativa prevedeva 76 unità di personale, compreso il Segretario generale, di cui 66 unità per il porto di Palermo, 2 per Termini Imerese, 6 per Trapani e 2 per Porto Empedocle.

Con delibera n. 7 del 20 giugno 2019, approvata dal Mit in data 19 settembre 2019, la pianta organica è stata ampliata a 81 unità, escluso il Segretario generale. Le 6 unità aggiuntive (1 dirigente, 1 quadro e 4 impiegati) sono state assegnate tutte agli uffici del porto di Palermo (lasciando così invariata la dotazione dei restanti porti), al fine di potenziare i settori preposti all'avvio delle nuove opere infrastrutturali e, in particolare, le attività di monitoraggio e controllo.

La tabella seguente evidenzia l'evoluzione della dotazione organica e della consistenza del personale in servizio al termine del 2019, posta a raffronto con quella dell'esercizio precedente.

Tabella 2- Dotazione organica e consistenza del personale

Categorie	Organico		Consistenza	
	Del. n. 13 del 18 dicembre 2017	Del. n. 7 del 20 giugno 2019	Personale al 31-12-2018	Personale al 31-12-2019
Dirigenti	5	6	5	4
Quadri	15	16	10	11
Impiegati	55	59	35	51
TOTALI	75	81	50	66

Fonte: dati forniti dall'Ente

Le 66 unità di personale in servizio al 31 dicembre 2019 (età media 47 anni) sono state dislocate tra i 4 scali dell'AdSP nel seguente modo: 58 unità (oltre al Segretario generale) presso il porto di Palermo, 2 unità presso lo scalo di Termini Imerese, 5 unità a Trapani ed una a Porto Empedocle.

Dopo l'approvazione della pianta organica dell'AdSP sono stati emanati bandi di selezione pubblica per assunzioni in vari profili professionali, con relativo incremento di 16 unità a tempo indeterminato, di cui una con qualifica di quadro. Risulta invece diminuito di 1 unità il personale con qualifica dirigenziale.

Con decreto presidenziale n. 266 del 21 febbraio 2020, l'AdSP ha approvato, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n.165 del 2001, il Piano triennale del fabbisogno di personale per il triennio 2020-2022, aggiornato con decreto n. 747 del 18 dicembre 2020 per il triennio 2021-2023 (in quanto lo stesso, pur avendo cadenza triennale, è soggetto a revisione annuale). Per la copertura dei posti vacanti in organico, si prevede di incrementare la consistenza del personale di ulteriori 4 unità entro il 2020 (a fronte delle 9 unità originariamente programmate) e di giungere a 77 unità in servizio entro il 2021.

Con delibere del Comitato portuale n. 2 del 27 marzo 2018 e n. 21 del 19 dicembre 2018, l'AdSP ha approvato, rispettivamente, il regolamento per le assunzioni e le progressioni di carriera ed il regolamento per gli incarichi extraistituzionali al personale.

3.3. Spesa per il personale

Il personale delle AdSP è inquadrato nel c.c.n.l. dei lavoratori dei porti, sottoscritto in data 15 dicembre 2015, con effetto 1° gennaio 2016 - 31 dicembre 2018 e rinnovato, per la parte economica, in data 30 aprile 2021. Al personale dirigente si applica, invece, il c.c.n.l. per i dirigenti di aziende produttrici di beni e servizi, rinnovato per il periodo 1° gennaio 2019 - 31 dicembre 2023.

Nella tabella che segue è indicata la spesa complessivamente sostenuta per il personale nel 2019, incluso il Segretario generale, con le variazioni di ciascuna voce rispetto a quella dell'esercizio precedente.

Tabella 3 - Spesa per il personale in servizio (impegni)

	2018	2019	Var.%
Emolumenti e rimborsi spese al Segretario generale	181.861	190.121	4,5
Emolumenti fissi	1.920.078	2.487.557	29,5
Emolumenti variabili	85.509	108.522	26,9
Indennità e rimborso spese di missione	33.716	44.314	31,4
Altri oneri per il personale	14.881	18.143	21,9
Spese per l'organizzazione di corsi	26.681	44.792	67,9
Oneri previdenziali, assist. e fiscali a carico dell'Ente	1.206.717	1.506.413	24,8
Oneri della contrattazione decentrata	954.062	1.161.217	21,7
Totale	4.423.505	5.561.079	25,7

Fonte: dati di rendiconto gestionale

Nell'esercizio in esame si evidenzia un incremento del 25,7 per cento della spesa del personale, determinato dall'assunzione delle 16 unità in servizio. L'incremento di spesa riguarda tutte le voci di bilancio, in particolare quelle più rilevanti relative agli emolumenti fissi, agli oneri previdenziali ed assistenziali e alla contrattazione decentrata. In nota integrativa si precisa che l'accordo di secondo livello, sottoscritto il 10 maggio 2016 e recepito con delibera del Comitato portuale n. 5 del 26 maggio 2016, è scaduto e non sono stati stipulati nel 2019 nuovi accordi decentrati.

Con riguardo alla spesa per missioni (di cui 3.018 euro riferiti al Segretario generale), l'importo di euro 30.485 eccedente i limiti di legge (euro 16.847) è stato autorizzato, come detto, con decreto dell'organo di vertice ai sensi dell'art. 6, c. 12, del d.l. n. 78 del 2010. Analogamente, per quanto riguarda le spese sostenute per attività di formazione (pari ad euro 44.792), l'Ente ha precisato che la somma di euro 30.242 eccedente i limiti di cui all'art. 6, c. 13 (pari ad euro 14.550) si riferisce ai corsi finalizzati alla formazione obbligatoria.

In ordine agli oneri relativi alla contrattazione integrativa decentrata, in crescita del 21,7 per cento, sono state esaminate le modalità di erogazione del premio di produttività, legato al raggiungimento degli obiettivi assegnati al personale in linea con le priorità delineate dal Piano operativo triennale.

A tal fine, l'AdSP si è dotata di un Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, approvato con delibera del Comitato di gestione n. 7 del 20 aprile 2018, successivamente aggiornato con delibera n.1 del 5 marzo 2020. Quindi, con decreto presidenziale n. 487 del 7

agosto 2019 è stato adottato il Piano della *performance* 2019-2021, al quale sono allegate le schede con gli obiettivi assegnati ai dirigenti ed ai funzionari apicali.²³ Infine, con decreto presidenziale n. 533 del 28 luglio 2020 è stata approvata la relazione sulla *performance* 2019, in cui si è dato conto degli obiettivi raggiunti.

Il successivo Piano della *performance* 2020-2022 è stato adottato con decreto n. 557 dell'11 agosto 2020.

La tabella che segue evidenzia i premi erogati al personale nel 2019, raffrontati con quelli dell'esercizio precedente.

Tabella 4 -Premi di produttività

Qualifica	PREMI 2018 (pagati nel 2019)			PREMI 2019 (pagati nel 2020)			Scostamento 2019/2018
	Unità in servizio	Premio unitario medio	Importo totale	Unità in servizio	Premio unitario medio	Importo totale	
Impiegati	38	10.915	414.770	50	10.928	546.400	131.630
Quadri	9	21.500	193.500	11	23.099	254.089	60.589
Dirigenti	5	29.571	147.855	5	29.737	148.685	830
Totale	52(*)		756.125	66		949.174	193.049
Segretario generale	1	2.500	2.500	1	30.000	30.000	27.500
Totale generale	53	14.314	758.625	67	14.614	979.174	220.549

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ente

(*) Totale comprensivo di due unità cessate nel corso del 2018.

Nel corso del 2019 sono state ultimate le procedure di recupero relative agli emolumenti indebitamente erogati al personale nel biennio 2011-2012 in difformità dal decreto-legge n. 78 del 2010, come riferito nei precedenti referti. Al riguardo, il Collegio dei revisori ha effettuato

²³ Sulla base degli obiettivi così assegnati, i dirigenti ed i funzionari apicali hanno provveduto ad assegnare gli obiettivi al restante personale, il quale viene valutato anche sulla base del raggiungimento degli obiettivi collegati alle competenze professionali ed ai comportamenti organizzativi.

verifiche a campione circa l'effettivo recupero dei predetti emolumenti direttamente dai cedolini retributivi.

L'AdSP ha approvato, altresì, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per il triennio 2018-2020 con decreto presidenziale n. 49 del 31 gennaio 2018, aggiornato per il triennio 2020-2022 con decreto n. 135 del 30 gennaio 2020. Per la sua attuazione, in data 10 dicembre 2018 è stato nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella persona del Segretario generale attualmente in carica.

La tabella che segue evidenzia i valori del costo unitario medio del personale per l'esercizio 2019, raffrontato con quello del 2018. Ai fini della sua individuazione, il costo globale per il personale (comprensivo delle retribuzioni del Segretario generale e della Segreteria tecnica, inclusa la quota di accantonamento al fondo per il TFR ed al fondo di previdenza integrativa) è tratto dal conto economico.

Tabella 5 - Costo unitario medio del personale

2018			2019		
Costo globale	Unità in servizio	Costo medio unitario	Costo globale	Unità in servizio	Costo medio unitario
4.315.147	51	84.611	5.526.611	67	82.487

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di conto economico

A fronte del rilevato incremento di spesa per il personale (+25,7 per cento), il costo unitario medio, pur mantenendosi ancora elevato, risulta in diminuzione, passando da euro 84.611 nel 2018 ad euro 82.487 nel 2019, con una riduzione del 2,5 per cento. Il dato è comunque influenzato dalla circostanza che, nel 2019, gli oneri per le 16 unità di personale aggiuntive hanno inciso sul costo complessivo del personale solo per i mesi di effettivo servizio, accentuando così la riduzione del valore medio.

Si evidenzia, infine, con riguardo alle collaborazioni esterne, che anche nel 2019, al pari dell'esercizio precedente, non risultano somme impegnate sul capitolo di parte corrente relativo alle spese per consulenze.

L'AdSP ha invece pubblicato, nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale, l'elenco degli incarichi esterni affidati nel 2019, la maggior parte dei quali si

riferisce a procedure di comparazione di istanze relative a società crocieristiche e concessioni demaniali (per compensi pari a euro 100.500, di cui 55.854 euro erogati nel 2019 a valere sul capitolo di parte corrente relativo alle “spese per realizzo delle entrate”); seguono le spese legali e di assistenza in giudizio (per compensi pari a euro 53.061, di cui 8.778 euro erogati nel 2019, contabilizzati tra le spese per servizi) e gli incarichi relativi ad opere portuali e procedure di affidamento di lavori di manutenzione straordinaria (per compensi pari a euro 25.000, di cui 17.625 euro erogati nel 2019, contabilizzati tra le spese per investimenti).

Sul sito istituzionale sono pubblicate, altresì, le informazioni concernenti i compensi percepiti dai dirigenti per incarichi d’ufficio, ai sensi dell’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell’art. 18 del d.lgs. n. 33 del 2013. Risultano altresì pubblicate le precedenti relazioni della Corte dei conti, ai sensi dell’art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013.

4. ATTIVITÀ DI PIANIFICAZIONE E ATTUAZIONE DELLE OPERE PORTUALI

L'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale organizza la propria attività programmatica intorno a tre atti di indirizzo fondamentali, costituiti (in linea di successiva definizione degli obiettivi di intervento) dal Piano regolatore di sistema portuale (che delimita i quattro ambiti portuali e ne definisce l'assetto complessivo e la destinazione d'uso delle aree), dal Piano operativo triennale (che individua le linee di sviluppo delle attività portuali e gli strumenti per attuarle) e dal Programma triennale delle opere (che indica tempi e risorse destinate ai lavori da eseguire).

Il nucleo di detto processo programmatico è la ricerca delle soluzioni organizzative che meglio riescono a collegare, coerentemente, le priorità individuate a livello di pianificazione strategica con gli obiettivi gestionali da conseguire nelle successive fasi attuative della programmazione.

Il nuovo approccio alla pianificazione strategica portuale voluto dal d.lgs. n. 232 del 2017 ("Correttivo porti"), assume come strumento di raccordo il Documento di pianificazione strategica di sistema (Dpss), parte integrante del Piano regolatore di sistema portuale che, come accennato, l'AdSP deve predisporre in coerenza con il Piano generale dei trasporti e della logistica, con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali.

Al Dpss sono demandate, infatti, le seguenti funzioni: definire gli obiettivi di sviluppo del sistema portuale; perimetrare le aree destinate a funzioni strettamente portuali, retro-portuali e di interazione porto-città, individuando i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio (di tipo viario e ferroviario) con i singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano; descrivere in una relazione illustrativa l'assetto territoriale del sistema portuale ed i criteri seguiti nella individuazione dei contenuti delle rappresentazioni grafiche.

La bozza del Dpss è stata predisposta dall'AdSP grazie al contributo di studi specialistici effettuati, nel 2018, per redigere le linee metodologiche del documento ed alla stipulazione, nel 2019, di specifici accordi di ricerca con i Dipartimenti di architettura, scienze economiche e ingegneria dell'Università degli studi di Palermo.

Come previsto dall'art. 5, c. 1-*quater* della legge n. 84 del 1994, il documento è stato quindi trasmesso, per i pareri di competenza, ai sindaci dei Comuni di Palermo, Termini Imerese, Trapani e Porto Empedocle. Successivamente, dovrà essere adottato dal Comitato di gestione ed approvato dalla Regione siciliana, previa intesa con il Mims.

In detto contesto, le "Linee guida per la redazione dei Piani regolatori di sistema portuale", redatte dal Consiglio superiore dei lavori pubblici prima dell'introduzione del Dpss, di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 232 del 2017, hanno offerto un primo orientamento per la soluzione delle problematiche che emergono dai citati strumenti programmatori.

4.1. Piano regolatore di sistema portuale

Per favorire l'integrazione dei distinti piani regolatori portuali in una effettiva pianificazione di sistema, il Piano regolatore di sistema portuale (Prdsp) è stato concepito come strumento di condivisione (tra AdSP, comuni e regioni interessate) degli elementi essenziali per lo sviluppo del territorio, quali obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale delle aree portuali, ciò al fine di creare le condizioni per favorire l'armonico assetto infrastrutturale dei porti del sistema ed il loro miglior uso, nell'intento di amplificarne i traffici portuali. Ai piani regolatori dei singoli porti è demandato, poi, il compito di entrare nel merito delle scelte tecniche e di tradurre i principi condivisi nel Dpss in articolati tecnici ed elaborati grafici. Eventuali proposte di modifiche non sostanziali agli assetti planimetrici o alle funzioni delle aree portuali, rese necessarie da esigenze sopravvenute, possono essere veicolate attraverso il procedimento di approvazione dell'Adeguamento tecnico funzionale (Atf), mentre, allorché siano necessari interventi di riqualificazione finalizzati al miglioramento dell'efficienza delle funzioni non direttamente correlate allo sviluppo strategico, è possibile ricorrere allo strumento della Variante-stralcio (Vs).²⁴

Nelle more dell'adozione del Dpss, è giunto a definitivo compimento il Piano regolatore del porto di Palermo, aggiornato nel 2008 ed approvato dalla Regione siciliana con decreto dirigenziale dell'Assessorato regionale territorio e ambiente n. 100 del 30 luglio 2018, dopo un sofferto *iter* decennale complicato dalla revoca dell'intesa iniziale raggiunta con il Comune di Palermo. Il nuovo Piano regolatore mira a risolvere alcune delle criticità che si erano palesate

²⁴ Cfr. art. 5, commi 4 e 5, della l. n. 84 del 1994 ss.mm.ii.

nel tempo (aree sottoutilizzate, irrazionale distribuzione delle attività, assenza di aree specializzate, flussi di traffico congestionati).

In particolare, sono previsti interventi di riqualificazione delle aree servite da cisterne, silos ed impianti di stoccaggio, da riconvertire a servizi passeggeri, con nuovi *terminal*, uffici e magazzini. Il *core business* del porto di Palermo consiste, infatti, nei traffici cd. *ro-ro* (*roll-on/roll-off*), per navi che caricano merci, vetture e passeggeri senza l'utilizzo di gru o altri equipaggiamenti di carico. Quale importante scalo a vocazione turistica per servizi di linea e crocieristici, sono previsti progetti di riqualificazione volti ad ampliare anche l'offerta del diporto nautico.²⁵

Per potenziare le attività portuali, con delibera n. 14 del 17 novembre 2020, il Comitato di gestione ha adottato l'Adeguamento tecnico funzionale relativo al progetto di "messa in sicurezza dell'Area Fincantieri - realizzazione asse viario di collegamento Molo nord banchina Quattroventi". Ai sensi dell'art. 48, c. 5, del d.l. n. 76 del 2020, l'Atf è stato trasmesso al Consiglio superiore dei lavori pubblici per il relativo parere.

Anche l'adozione del Piano regolatore del porto di Termini Imerese è alquanto risalente, essendo stato approvato, ai sensi dell'art. 30 della legge regionale n. 21 del 1985, con decreto del Dirigente generale del Dipartimento regionale urbanistica del 5 aprile 2004. Per la concreta attuazione delle previsioni del Piano è stato necessario effettuare la procedura di valutazione dell'impatto ambientale, conclusasi positivamente con decreto del Dipartimento regionale dell'Ambiente del 9 agosto 2013. Il Piano ha carattere eminentemente strutturale, riguardando un porto classificato di II categoria, e mira principalmente a risolvere i problemi derivanti dalla scarsa protezione delle opere foranee e dal conseguente insabbiamento dei fondali, che si riflette negativamente sull'operatività delle banchine.²⁶ L'assenza di una organica edilizia demaniale da asservire alle funzioni portuali rappresenta un'ulteriore criticità per un porto che ambisce diventare una piattaforma logistica della parte occidentale dell'isola e che è destinato

²⁵ Le opere principali coinvolte nel nuovo *layout* portuale sono quelle del *terminal* passeggeri (*ro-ro*) della banchina Piave e la risistemazione urbana lungo via Crispi, il nuovo *terminal* crociere alla banchina Sammuzzo, oltre alla definizione di aree d'interazione città-porto idonee ad accogliere attività urbane compatibili con le funzioni portuali.

²⁶ Riguardo alle opere infrastrutturali, sono in corso di ultimazione gli interventi di completamento del primo stralcio del molo foraneo (costo dei lavori 16,3 mln), mentre i lavori del secondo stralcio sono stati aggiudicati nell'ottobre 2020 con fondi PON pari a 28 mln; quanto alle opere di prolungamento del molo sottoflutto, i lavori sono stati avviati sul finire del 2019 (costo dell'opera 20,1 mln). Sono, altresì, in corso di ultimazione le procedure di gara per l'affidamento dei lavori di dragaggio dei fondali del porto (per uno stanziamento di 35 mln), mentre restano ancora da realizzare le altre opere intese a favorire il trasferimento da un molo all'altro delle funzioni turistiche e commerciali.

ad attrarre la movimentazione delle merci provenienti, soprattutto, dal porto di Palermo.

I porti di Trapani e Porto Empedocle, transitati alle competenze dell'AdSP nel settembre del 2017, sono tuttora privi di una organica pianificazione delle scelte strategiche.

Il Piano regolatore del porto di Trapani risale al 1962, mentre quello di Porto Empedocle è stato approvato nel 1963. Entrambi sono stati adottati seguendo criteri ormai obsoleti, in quanto prendevano in considerazione solo le esigenze di natura idraulico/marittima, senza approfondire gli aspetti relativi alla definizione di ambiti, sottoambiti, aree funzionali ed edilizia asservente. Inoltre, i due documenti presentano disallineamenti rispetto agli interventi strutturali ed alle modifiche succedutesi negli anni.

Mentre lo scalo di Trapani (importante nodo di collegamento per le isole Egadi e Pantelleria) appare sufficientemente definito in termini di assetto portuale, con i previsti moli già realizzati, Porto Empedocle (nodo di collegamento per le isole Pelagie) registra una definizione delle opere foranee solo parzialmente realizzate. Entrambi i porti presentano scarsa agibilità, con fondali di pochi metri per le banchine e l'assenza di un *terminal* passeggeri.

Nelle more della redazione dei nuovi piani regolatori, con delibera n. 15 del 24 ottobre 2019 è stata adottata una Variante-stralcio al Piano regolatore di Trapani, ai fini della realizzazione di un nuovo *terminal* passeggeri presso il molo a T del porto. Per le opere non conformi allo stesso, è stata invece adottata dal Comitato di gestione, con delibera n. 1 del 16 febbraio 2021, una proposta di Adeguamento tecnico funzionale. Contestualmente, è stato approvato in via definitiva, a seguito di silenzio assenso da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici, l'Adeguamento tecnico funzionale relativo alla progettazione di un più accogliente *terminal* passeggeri alla banchina di ponente del molo Crispi di Porto Empedocle.²⁷

4.2. Piano operativo triennale

L'art. 9, c. 5, lett. b), della legge n. 84 del 1994, come novellato dall'art. 6 del d.lgs. n. 232 del 2017, prescrive la stesura, per l'insieme degli scali portuali dell'AdSP, di un Piano operativo triennale (Pot), da aggiornare annualmente in coerenza con i Piani regolatori portuali. Il Piano individua le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche, sulla base delle risorse

²⁷ Cfr. delibera n. 2 del 16 febbraio 2021.

finanziarie disponibili e secondo un ordine di priorità che dà conto del diverso livello di interesse e di urgenza che l’Autorità assegna a ciascun intervento.

Con delibera del Comitato di gestione n. 12 del 18 dicembre 2017 è stato approvato il primo Pot relativo al periodo 2017-2019, che focalizza lo scenario delle azioni realizzabili entro il periodo di riferimento per portare a compimento gli obiettivi di adeguamento infrastrutturale pianificati.²⁸

Con successiva delibera n. 17 del 18 dicembre 2019, è stata approvata il Pot 2020-2022. Le sue strategie di azione contemplano:

- il potenziamento del porto commerciale, attraverso il completamento dei moli e delle banchine, il ripristino dei fondali e una migliore distribuzione degli spazi e dell’edilizia da asservire;
- l’incremento del traffico crocieristico, attraverso la realizzazione di *terminal* dedicati e il potenziamento dei servizi di qualità;
- l’integrazione degli spazi urbano-portuali con la città;
- il potenziamento della cantieristica e delle attività industriali, attraverso nuove banchine dedicate e un nuovo bacino di carenaggio;
- l’ammodernamento delle infrastrutture e degli impianti portuali.

Con delibera n. 18 del 17 dicembre 2020 è stata approvata, da ultimo, la revisione annuale del Pot 2020-2022, con aggiornamento dei nuovi interventi realizzabili.

In particolare, per il porto di Palermo il nuovo piano operativo aggiunge tre obiettivi prioritari: il riordino dell’edilizia portuale, con la demolizione di diversi fabbricati che insistono su aree destinate alla realizzazione di nuovi *terminal* ovvero su aree di interfaccia con la città; il consolidamento delle banchine dedicate al traffico crocieristico e passeggeri; la riallocazione della cantieristica minore in nuove aree dedicate, con conseguente riqualificazione urbana dell’area archeologica del castello a mare e del molo trapezoidale (quest’ultimo, da destinare al traffico crocieristico, diportistico e ad area servizi).

Tra i lavori ultimati, il piano menziona, tra gli altri, la realizzazione del *terminal* aliscafi e la sistemazione delle aree della banchina Sammuzzo e del molo Piave (da adibire,

²⁸ Si evidenzia che l’art. 6 del d.lgs. n. 232 del 2017, pubblicato in G.U. 9 febbraio 2018, ha stabilito che: il Comitato di gestione “approva, su proposta del Presidente, trenta giorni prima della scadenza del piano vigente, il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche. Il primo piano deve essere approvato dal Comitato di gestione entro novanta giorni dal suo insediamento”.

rispettivamente, a *terminal* crociere e passeggeri); tra i lavori da ultimare entro il 2021, si cita il *restyling* della stazione marittima, mentre tra i nuovi interventi inseriti in programma figurano il rifacimento dell'impianto fognario e la messa in sicurezza delle banchine.²⁹

Per il porto di Termini Imerese, l'ormai prossima ultimazione dei lavori di prolungamento dei moli di sopraflutto e sottoflutto (per un costo di circa 78 milioni) rende fattibile l'intervento di dragaggio dei fondali, opera necessaria per ripristinare la piena agibilità del porto commerciale. In programma è anche l'avvio della progettazione dello sporgente della banchina di riva, opera che consentirà un aumento degli ormeggi attualmente disponibili.

Tra i lavori da ultimare, si menzionano le opere di messa in sicurezza degli impianti portuali, mentre tra i nuovi interventi di completamento dei lavori del molo foraneo è stato previsto il rifiorimento della mantellata della diga foranea, opera utile a proteggere da fenomeni di tracimazione all'interno del bacino portuale e preservare, nel tempo, l'integrità del molo.

Per i porti di Trapani e Porto Empedocle, sono ancora in fase di progettazione gli interventi di realizzazione del nuovo *terminal* passeggeri e i lavori di dragaggio dei fondali per consentire l'ingresso anche al traffico crocieristico; tra i lavori da ultimare entro il 2021, si citano le opere di razionalizzazione dell'edilizia demaniale (demolizione fabbricati), di manutenzione straordinaria e di messa in sicurezza delle banchine del porto di Trapani (stato di avanzamento lavori al 50 per cento), nonché lavori di *restyling* della locale stazione marittima (stato di avanzamento lavori al 35 per cento).

4.3. Programma triennale delle opere pubbliche

Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, l'AdSP è tenuta a predisporre il Programma triennale delle opere pubbliche e l'elenco annuale dei lavori, compilato sulla base delle schede tipo di cui al d. m. 9 giugno 2006; tali schede sono allegate al bilancio preventivo dell'esercizio e ne costituiscono parte integrante.

Con delibera n. 15 del 30 ottobre 2018, il Comitato di gestione ha approvato, unitamente al

²⁹ Tra le nuove opere in fase di realizzazione, si richiamano i lavori di completamento del bacino di carenaggio (costo stimato 81 mln), i lavori di completamento del molo foraneo porto Arenella (costo stimato 19 mln,) ed i lavori di consolidamento della banchina sud del molo Piave (costo stimato 15 mln), tutti finanziati con risorse a valere del Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al citato d.m. n. 330/2021.

bilancio di previsione 2019, il Programma triennale delle opere 2019-2021.³⁰ Con delibere n. 14 del 24 ottobre 2019 e n. 15 del 17 novembre 2020, sono stati approvati, unitamente ai rispettivi bilanci di previsione per il 2020 e il 2021, il Programma triennale delle opere 2020-2022 e 2021-2023.

L'esame comparato dei tre elaborati restituisce un quadro dinamico dei lavori effettuati per opere di grande infrastrutturazione nel periodo di riferimento e delle relative risorse stanziare in bilancio. La misura dei finanziamenti complessivi previsti per l'esecuzione delle opere in programma (pari, mediamente, a circa 517 milioni per triennio) mostra un progressivo ridimensionamento a livello di stanziamenti del primo degli esercizi di ciascun triennio: dagli iniziali 80,5 milioni del 2019 si passa, infatti, a soli 35,5 milioni nel 2021. Di converso, si assiste ad una progressiva concentrazione delle risorse disponibili sulla seconda delle annualità del triennio di riferimento (ben evidente nel Programma del triennio 2021-2023), il che lascia ipotizzare un parziale rallentamento dello stato di avanzamento dei lavori in corso, unito ad una temporanea riduzione delle risorse finanziarie liquide.

Ciò è particolarmente evidente nelle tabelle seguenti, dove sono poste a raffronto le diverse tipologie di entrate disponibili nell'arco temporale di validità del Programma triennale 2020-2022 e del successivo aggiornamento al 2021-2023. Per l'anno 2021, in particolare, si registra il venir meno della disponibilità di entrate a destinazione vincolata e il *gap* di liquidità viene colmato con il finanziamento di un mutuo di 35 milioni con la Cassa depositi e prestiti.

Tabella 6 - Programma triennale 2020-2022

Tipologia di risorse	Disponibilità finanziaria			
	Arco temporale di validità del programma			Importo totale
	2020	2021	2022	
Entrate a destinazione vincolata	50.842.820	281.118.784	232.774.999	564.736.603
Entrate da mutui				
Apporti di capitali privati				
Stanziamenti di bilancio	21.630.140	10.000.000	10.000.000	41.630.140
Totale	72.472.960	291.118.784	242.774.999	606.366.743

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ente

³⁰ Il Programma 2019-2021 è stato oggetto di una prima revisione con delibera n. 1 del 26 febbraio 2019, successivamente aggiornata nell'ottobre 2019.

Tabella 7 - Programma triennale 2021-2023

Tipologia di risorse	Disponibilità finanziaria			
	Arco temporale di validità del programma			Importo totale
	2021	2022	2023	
Entrate a destinazione vincolata		402.571.744	78.900.000	481.471.744
Entrate da mutui	35.000.000			35.000.000
Apporti di capitali privati				
Stanziamenti di bilancio	464.634	2.000.000	2.000.000	4.464.634
Totale	35.464.634	404.571.744	80.900.000	520.936.378

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ente

Circa la metà delle risorse disponibili sono state destinate alle opere del porto di Palermo, che nel 2019 ha visto l'avvio dei lavori per il ripristino dei fondali del canale di ingresso (costo dell'opera 39,3 milioni, da ultimare entro il 2021),³¹ la sistemazione del molo trapezoidale (finanziamento iniziale dell'opera 3,2 milioni, da gestire entro il 2020),³² la progettazione di un *terminal* crociere, la sistemazione e la messa in sicurezza delle banchine nonché la manutenzione di edifici e impianti portuali.³³

Nel corso del quinquennio 2016-2020 sono giunti a compimento alcuni lavori, le cui principali opere infrastrutturali sono elencate nella tabella seguente, con indicazione di tempi e costi di realizzo.

³¹ I lavori di escavo dei fondali del bacino Crispi 3 e connesso rifiorimento della mantellata foranea della diga industriale, consegnati nel febbraio 2020 su un progetto redatto nel 2015, sono finanziati dal PON infrastrutture e reti 2014-2020 ed hanno realizzato il 25 per cento delle opere programmate, con pagamenti sinora effettuati pari a 8,9 mln.

³² L'intervento complessivo prevede costi per 25,5 mln.

³³ Nell'anno in esame, l'AdSP ha impegnato per interventi di manutenzione ordinaria euro 552.089 e per manutenzione straordinaria euro 17.788.552. Questi ultimi sono stati finanziati, essenzialmente, dal fondo perequativo di cui all'art.1, c. 983, della legge n. 296 del 2006, per un ammontare di euro 13.073.559.

Tabella 8 - Porto di Palermo - Opere infrastrutturali ultimate negli anni 2016-2020

Interventi	Fonti di finanziamento	Data aggiudicaz. lavori	Data fine lavori (contratto)	Data ultimaz. lavori	Costo totale dell'opera
Consolidamento e messa in sicurezza statica della vasca bacino di carenaggio da 150.000 t.p.l.	Fondi legge 166/2002	10/9/2012	7/1/2016	30/4/2020	20.749.977
Deviazione e convogliamento acque sboccanti all'Acquasanta entro il porto industriale	Fondi ex Agensud gestiti da Regione siciliana, convenz. 15/87	5/5/2008	8/7/2016	8/4/2016	13.435.850
Riqualificazione e avanzamento del molo di S. Lucia	Fondi legge 413/98 e D.M. 5/2001	11/3/2011	28/4/2016	20/4/2016	11.159.687
Avanzamento delle banchine latitanti il bacino da 400.000 t.p.l. e opere complementari	Fondi legge 413/98, D.M. 5/2001 e legge 166/2002	29/6/2006	20/7/2018	20/7/2018	8.283.415

Fonte: dati Ente

Tutti gli interventi in elenco presentano numerose criticità in fase di avvio, con dilatazione dei tempi di consegna e costi aggiuntivi rispetto alle previsioni iniziali. I ritardi sono dovuti, da un lato, a circostanze impreviste evidenziate nel corso dei lavori (materiali contaminanti, infiltrazioni, problemi di consolidamento strutturale etc.) che hanno reso necessarie perizie di variante e riprogrammazioni del quadro economico progettuale, dall'altro, il rallentamento dei lavori è dipeso da problematiche procedurali e da limiti di operatività portuale.

Nel corso del 2019 è giunto a conclusione anche un parziale intervento di riqualificazione del porticciolo di Sant'Erasmus (costo dell'opera 2,2 milioni, finanziato con risorse del Fondo perequativo anno 2016), mentre l'originario progetto finalizzato alla realizzazione di opere di difesa della darsena turistica del porto (costo dell'opera 16,3 milioni) si è arenato a causa dell'eccessivo tempo intercorso per l'acquisizione dei pareri necessari, con conseguente risoluzione contrattuale per eccessiva onerosità sopravvenuta.

Risultano ancora in corso i lavori di rifunionalizzazione idraulica del canale emissario delle acque sboccanti all'Acquasanta (costo dell'opera 3,5 milioni; avvio lavori 10 dicembre 2018; S.a.l. 77 per cento) e quelli di *restyling* della stazione marittima necessari al recupero funzionale della struttura (costo dell'opera 22,3 milioni; progetto del 2010; consegna lavori 22 marzo 2013;

perizia di variante 25 novembre 2014; sequestro preventivo d'urgenza 19 ottobre 2015; atto di transazione 19 giugno 2018; ripresa lavori 5 novembre 2018; prevista ultimazione lavori 25 ottobre 2020; S.a.l. 52 per cento).³⁴

Con particolare riferimento alle citate aree del cantiere di riammodernamento della stazione marittima del porto di Palermo e della restante parte della banchina del molo Vittorio Veneto, nei referti relativi agli esercizi precedenti sono state segnalate le vicende legate al loro sequestro preventivo da parte dell'autorità giudiziaria.³⁵ I lavori, come detto, sono ripresi in data 5 novembre 2018, con termine di ultimazione fissato a novembre 2020,³⁶ ma la sospensione dovuta alla pandemia da Covid-19 ne ha differito il termine di consegna, mentre per le nuove passerelle mobili per il transito dei passeggeri ne è previsto il completamento entro il 31 dicembre 2021. Il costo finale dell'opera di *restyling* della stazione marittima è stimato in 28 milioni.³⁷

Procedono più speditamente i lavori di completamento del molo foraneo del porto di Termini Imerese, il cui tasso di pagamenti sopravanza ampiamente quello di analoghe opere in corso negli altri porti del sistema. Per l'intervento, avviato nel 2016, è disponibile un finanziamento iniziale di 62 milioni e dovrebbe essere ultimato entro il 2021.³⁸ Nello stesso ambito portuale

³⁴ Si precisa che lo stato di avanzamento dei lavori si riferisce alla data di trasmissione degli elementi istruttori (gennaio 2021); l'entità dei finanziamenti e l'ammontare dei pagamenti effettuati sono tratti dalla relazione al bilancio di previsione 2021 e dal Sistema di monitoraggio opere pubbliche della Banca dati delle amministrazioni pubbliche - Open Bdap Mop - aggiornata ad agosto 2021.

³⁵ Sulla base dei chiarimenti forniti dall'Ente, è emerso che una prima misura cautelare si riferiva ai potenziali effetti inquinanti dei materiali provenienti dalla demolizione di parti dell'edificio, seguita da un secondo sequestro legato a verifiche per il pericolo di cedimento strutturale. A seguito della rimozione dei rifiuti pericolosi e delle attività di consolidamento attuate dall'Ente nel 2017, la Procura di Palermo, in data 3 aprile 2018, ha disposto il dissequestro delle menzionate aree, eseguito in data 5 aprile 2018. Si evidenzia, altresì, che, al fine di consentire una celere ripresa dei lavori, l'AdSP ha stipulato in data 19 giugno 2018 un atto di transazione con la ditta aggiudicataria dei lavori, previo parere favorevole dell'Avvocatura dello Stato e previa autorizzazione all'impresa, concessa nell'ambito della procedura di concordato preventivo n. 18 del 28 settembre 2017 cui la stessa è stata ammessa. L'onere a carico dell'AdSP, a tacitazione anche delle riserve apposte sui documenti contabili, è stato di 2.950.000 euro (oltre IVA, se dovuta).

³⁶ Nel mese di febbraio 2020 è stata redatta la perizia di variante e suppletiva, approvata con D.P. n. 242 del 28 febbraio 2020, che ha portato l'importo netto complessivo dell'intervento a euro 22.140.620; il tempo utile per l'ultimazione dei lavori è stato incrementato di ulteriori 90 giorni. Nel mese di maggio 2020 è stata redatta un'ulteriore perizia di variante, resasi necessaria per il contrasto alla pandemia da Covid-19, approvata con D.P. n. 513 del 14 luglio 2020 per un importo netto complessivo di euro 22.251.130, senza ulteriori proroghe dei tempi di ultimazione dei lavori.

³⁷ Tra gli altri progetti in corso di ultimazione si cita la realizzazione di un ormeggio ("*dolphin*") alla testata del molo Vittorio Veneto, il salpamento della testata del Molo sud e la demolizione dell'ex Sala pompe sul molo Piave.

³⁸ Il progetto prevede tre distinte opere di completamento del molo foraneo: quella di sopraflutto, aggiudicata nel 2015 ma i lavori non sono iniziati prima del 2018; il costo dei lavori appaltati è di 16,3 mln e hanno raggiunto l'84 per cento dell'opera da realizzare; l'appalto dei lavori di sottoflutto registra, invece, un avanzamento inferiore (15 per cento) essendo stato avviato sul finire del 2019 a causa di un ricorso presentato da una delle ditte partecipanti alla gara d'appalto e di ritardi nella definizione del progetto esecutivo in variante al progetto generale definitivo (costo dell'opera 20,1 mln); il rifiorimento della mantellata della diga foranea costituisce, infine, l'ultimo degli interventi da realizzare, per il quale sono in corso le procedure di affidamento lavori.

sono in fase di avvio gli interventi di dragaggio degli specchi d'acqua antistanti la diga foranea (su progetto redatto nel 2015; costo dell'opera 35 milioni) e di messa in sicurezza degli impianti portuali (costo iniziale dell'opera 4,2 milioni, da ultimare entro il 2020).³⁹

Per il porto di Trapani, dopo l'ultimazione del *Fast Ferry Terminal*, i lavori di riammodernamento dell'esistente stazione marittima sono iniziati nel 2020 e termineranno nel 2021, mentre quelli di dragaggio, per i quali dovrebbero essere investiti, complessivamente, 67 milioni di euro, sono ancora allo stadio di progettazione.

Il piano industriale di Porto Empedocle prevede, infine, investimenti per 70 milioni di euro, ma i lavori di dragaggio del bacino portuale (costo dell'opera 30 milioni) sono ancora fermi alla fase progettuale, mentre quelli per la realizzazione del nuovo *terminal* passeggeri sulla banchina nord, già appaltati, dovrebbero essere ultimati entro dicembre 2021, per un costo di 4 milioni di euro.

³⁹ L'ultima opera completata nel porto di Termini Imerese risale al 2014 e riguarda lavori di ripristino statico dei piazzali del porto commerciale e il rifacimento di impianti e arredi del porto (costo dell'intervento 12,9 mln). Il progetto definitivo era stato redatto nel 2009, mentre il contratto di appalto era stato stipulato nel gennaio del 2012, con consegna dei lavori avvenuta nel febbraio 2013; il collaudo, tuttavia, non risulta essere stato ancora completato, a causa del mancato allaccio, da parte dell'Enel, della cabina di trasformazione, necessario per alimentare e rendere funzionanti tutti gli impianti realizzati.

5. ATTIVITÀ DI GESTIONE DEL DEMANIO PORTUALE

5.1. Attività concessoria ed autorizzatoria per operazioni e servizi portuali

L'AdSP rilascia, per conto dello Stato, titoli concessori a terzi per la disponibilità di aree demaniali nell'ambito portuale.

La concessione in uso dell'area demaniale è funzionale all'esercizio, da parte delle imprese portuali, delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e ogni altra movimentazione di merci o altro materiale.

Tali operazioni possono essere esercitate esclusivamente da imprese portuali autorizzate dall'AdSP, ai sensi degli artt. 16 e 18 della l. n. 84 del 1994, sulla base del programma operativo da esse proposto.

Per tutti gli altri usi, l'occupazione temporanea delle aree demaniali può essere concessa, ai sensi dell'art. 36 del Codice della navigazione (nav.), previa corresponsione anticipata di un canone commisurato alla tipologia ed alla durata della concessione. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio, che non importino impianti di difficile rimozione, sono adottate dall'AdSP con licenza, negli altri casi con atto formale.

Oltre alle operazioni portuali, devono essere autorizzati anche i servizi portuali che siano complementari o accessori alla movimentazione delle merci (pesatura, cernita, pulizia, controllo, sorveglianza, fissaggio etc.).

L'*iter* per il rilascio, la sospensione, la revoca ed il rinnovo delle autorizzazioni di cui al citato art. 16 è disciplinato da un regolamento interno adottato con ordinanza presidenziale n. 5 del 17 aprile 2018. Tale provvedimento, reso previo parere del Comitato di gestione e delle Commissioni consultive di ciascuno dei quattro porti del sistema, è diretto ad uniformare la materia in tutti i porti dell'AdSP, con salvezza delle istanze presentate anteriormente alla sua data di emanazione per le quali opera un regime transitorio speciale.

Analogo regolamento, adottato con decreto n. 79 del 4 ottobre 2017, disciplina le modalità di rilascio delle autorizzazioni per l'utilizzo di aree e/o beni demaniali marittimi per esigenze temporanee relative ad ogni altra finalità ritenuta meritevole dall'AdSP.

Per le concessioni di beni demaniali vige, a far data dal 1° gennaio 2019, anche il regolamento d'uso delle aree demaniali marittime ricadenti nella circoscrizione dell'AdSP, approvato con decreto del Presidente n. 509 del 21 dicembre 2018 secondo le apposite indicazioni ministeriali

e previo parere del Comitato di gestione. Il regolamento è stato successivamente modificato, dapprima, con decreto presidenziale n. 340 del 10 maggio 2019 e, più di recente, con delibera del Comitato di gestione n. 21 del 17 dicembre 2020, al fine di semplificare alcuni aspetti procedurali e garantire maggiore trasparenza.

Per l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali, le imprese autorizzate sono tenute ad impiegare lavoratori temporanei forniti da un'apposita impresa portuale preposta alla selezione, formazione e avviamento del personale occorrente. A tal fine, l'AdSP si conforma ad un apposito regolamento amministrativo interno, adottato con delibera del Comitato portuale n. 15-*bis* in data 1° ottobre 2004, per la fornitura di lavoro portuale temporaneo nel porto di Palermo, con il quale ha stabilito i requisiti e gli obblighi che l'impresa abilitata è tenuta ad osservare per la fornitura delle prestazioni di lavoro temporaneo ai sensi dell'art. 17 della l. n. 84 del 1994. Dopo un periodo di otto anni, decorrenti dall'aprile del 2005, la società cooperativa autorizzata all'avviamento del personale anche per il porto di Termini Imerese, ha ottenuto un ulteriore rinnovo dell'autorizzazione per identico periodo, a far data dal 6 aprile 2013, benché la stessa fosse stata posta in amministrazione giudiziaria con provvedimento del 19 marzo 2012. Tale rinnovo è stato reso possibile in virtù di deroga espressa alle procedure selettive previste contenuta nel citato regolamento interno, che prevede il rinnovo dell'autorizzazione *ex art. 17* della legge n. 84 del 1994 per una sola volta e per lo stesso periodo. In data 13 settembre 2018, a seguito di una grave crisi economica della citata società cooperativa, è succeduto, tramite cessione di ramo d'azienda, un nuovo soggetto, che, in forza della medesima autorizzazione e attingendo allo stesso organico, opera regolarmente nella fornitura di lavoro temporaneo dei due porti siciliani, a differenza dei porti di Trapani e Porto Empedocle ove non esiste ancora un'azienda fornitrice di manodopera.

L'AdSP ha precisato che nel corso del 2019 non è stato avviato alcun procedimento, ai sensi dell'art. 17, c.15-*bis*, della l. n. 84 del 1994, per ristabilire gli equilibri patrimoniali dell'impresa autorizzata nell'ambito di un piano operativo di intervento o di un piano di risanamento approvato dalla medesima.

L'attività autorizzatoria e concessoria per la gestione del demanio marittimo è tra le più significative per sostenere l'economia portuale e renderla competitiva. Eppure, la procedura seguita per la individuazione delle imprese concessionarie o, semplicemente, da autorizzare continua ad essere incentrata su mere istanze di parte, piuttosto che su procedure competitive

ad iniziativa dell'Autorità portuale, finalizzate ad ottenere le migliori condizioni possibili in un'ottica di sistema. Peraltro, le procedure ad evidenza pubblica costituiscono, per principio comunitario, uno strumento ineludibile, poiché la concessione di un'area demaniale offre ai soggetti operanti sul mercato un'occasione di lucro che impone il rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione.

Si consideri, inoltre, che in assenza di una concreta programmazione, a monte, delle attività e dei servizi da svolgere, lo sviluppo del sistema portuale non può che procedere più lentamente, in quanto la capacità di utilizzo delle aree portuali rimane determinata, essenzialmente, da dinamiche di mercato. In questa logica, l'AdSP può ambire a governare il processo di efficientamento dei servizi e degli impianti portuali solo attraverso un più rapido ed organico sviluppo delle infrastrutture oltreché una sapiente gestione dei canoni demaniali.

Per modificare gli assetti economico-produttivi in essere e conformarli più speditamente alle previsioni di Piano, l'AdSP ha dovuto fare ricorso anche ad un'intensa attività concertativa con vari concessionari per la ricollocazione delle rispettive attività in diverso ambito portuale. Ne sono esempio i quattro accordi procedurali stipulati nel 2019 per ricollocare, all'interno del porto di Palermo, le attività di cantieristica minore insistenti su zone oggetto di interventi di riqualificazione, nonché l'accordo del 28 maggio 2019, sottoscritto con l'Agenzia delle dogane, Palermo *euro terminal* s.r.l., Grandi navi veloci s.p.a., *Cartour* s.r.l., *Portitalia* s.r.l., *Pennino trasporti* s.r.l., *Filt Cgil*, *Fit Cisl*, *Uil trasporti*, per la riorganizzazione e riallocazione delle attività commerciali sempre all'interno dello scalo palermitano.

Per una visione di sintesi del graduale evolversi delle attività economiche e produttive presenti all'interno dei quattro porti del *network* siciliano, le tabelle seguenti pongono a raffronto, da un lato, il numero delle imprese autorizzate, nel biennio 2018-2019, allo svolgimento delle attività di movimentazione delle merci e/o altri materiali ai sensi dell'art. 16 della l. n. 84 del 1994, dall'altro, il numero delle concessioni rilasciate, nel medesimo periodo temporale, per le attività economiche consentite dagli artt. 36 e 38 nav., distinte per tipologia di atto.

Tabella 9 - Imprese autorizzate per le attività di cui all'art. 16, L. 84/1994

Tipologia	Palermo		Termini I.		Trapani		P. Empedocle		Totale	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Operazioni portuali	6	6	3	3	3	3	4	4	16	16
Servizi portuali	5	6	1	2	2	4	0	2	8	14
Totale	11	12	4	5	5	7	4	6	24	30

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazione annuale

Tabella 10 - Concessioni per le attività di cui agli artt. 36 e 38 nav.

Tipologia	Palermo		Termini I.		Trapani		P. Empedocle		Totale	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Nuove	5	6	1	1	0	0	0	0	6	7
Rinnovi	15	22	3	12	0	0	0	0	18	34
Totale	20	28	4	13	0	0	0	0	24	41
Licenze totali	168	157	24	24	118	108	47	39	357	328
Atti formali totali	13	13	5	5	2	2	1	0	21	20
Totale	181	170	29	29	120	110	48	39	378	348
Autorizz. occupaz. anticipata	16	16	2	2	2	8	0	1	20	27
Totale generale	197	186	31	31	122	118	48	40	398	375

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazione annuale

I dati evidenziano una discreta crescita, rispetto al 2018, delle imprese dedite allo svolgimento dei servizi portuali (+75 per cento), mentre rimane invariato il numero di quelle autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali.

Quanto alle concessioni, emerge un più diffuso ricorso alle istanze di rinnovo (+89 per cento) nel quadro di una sostanziale flessione delle licenze totali in essere (-8,1 per cento), più marcata nell'ambito dello scalo di Porto Empedocle (-17 per cento).

Nel biennio in esame, l'AdSP non ha rilasciato concessioni di aree e banchine demaniali ai sensi dell'art. 18 della l. n. 84 del 1994 per l'espletamento delle operazioni portuali.

Per quanto concerne i canoni demaniali, la tabella seguente riassume il quadro degli importi accertati a titolo di canone concessorio per le attività economiche svolte in ciascun porto nel biennio 2018-2019 ai sensi degli artt. 36 e 38 nav., distinti per tipologia di attività.

Tabella 11 - Canoni concessori per le attività di cui agli artt. 36 e 38 nav.

Attività	Palermo		Termini I.		Trapani		P. Empedocle		Totale	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Commerciali	1.611.315	1.237.420	137.451	141.467	234.146	283.644	44.752	48.179	2.027.664	1.710.710
Passeggeri	321.763	331.416	5.005	5.155	31.254	19.540	7.782	7.468	365.804	363.579
Industriali	702.528	572.566	45.790	56.016	162.190	143.731	3.139.438	3.027.249	4.049.946	3.799.562
Turistiche	665.552	667.645	60.023	61.824	67.464	55.395	15.685	14.817	808.724	799.681
Tecniche	32.272	32.534	10.025	10.326	54.821	36.224	11.325	225.164	108.443	304.248
Pesca	0	0	0	0	4.632	16.685	4.631	13.660	9.263	30.345
Totale	3.333.430	2.841.581	258.294	274.788	554.507	555.219	3.223.613	3.336.537	7.369.844	7.008.125

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazione annuale

Dal computo di questa tipologia di canoni concessori, il cui ammontare supera i 7 milioni l'anno, emerge la diffusa prevalenza di concessioni per piccole attività commerciali e turistico ricreative. Le attività industriali sono generalmente limitate alla cantieristica, salvo il caso, alquanto singolare, di Porto Empedocle, dove i canoni industriali raggiungono dimensioni inconsuete per uno scalo di simili dimensioni (oltre 3 milioni l'anno), ciò a seguito delle attività di realizzazione di un terminale di rigassificazione a servizio delle navi metaniere ormeggiate all'interno del bacino portuale.

Considerato che la variazione Istat applicata sui canoni demaniali relativi al 2019 ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494, è stata del 3 per cento rispetto all'anno precedente, la riduzione reale in termini di entrate complessive da canoni concessori è pari al 7,7 per cento, attribuibile, essenzialmente, alla più ridotta attività del solo porto di Palermo (-17,2 per cento), dove si contraggono soprattutto le attività commerciali.

Benché l'ammontare dei canoni concessori si riduca nel 2019, i dati del rendiconto gestionale, esposti nella successiva tabella con riferimento al triennio 2017-2019, mostrano come l'incidenza del totale dei canoni demaniali accertati sul totale delle entrate correnti sia in costante crescita.

Va considerato, al riguardo, che, rispetto al 2018, il fenomeno trova spiegazione nella marcata riduzione delle entrate correnti per il venir meno di una posta straordinaria registrata nel bilancio del 2018 consistente in un trasferimento di euro 2.966.516 da parte della ex Autorità portuale di Trapani. L'AdSP ha precisato, altresì, che nel 2018 era stato contabilizzato l'importo di 1,3 milioni per canoni dovuti da un concessionario di Porto Empedocle relativi al 2017.

La tabella evidenzia, infine, come anche il tasso di riscossione dei canoni demaniali sia in miglioramento e segni l'ammontare più elevato del triennio, passando dal 74,2 al 95,2 per cento rispetto ai canoni accertati.

Tabella 12 - Incidenza canoni demaniali accertati e riscossi

Esercizio	Entrate correnti	Canoni accertati	% su entrate correnti	Canoni riscossi	% su canoni accertati
	A	B	B/A	C	C/B
2017 (*)	13.425.309	4.076.713	30,4	3.863.901	94,8
2018	21.638.061	8.094.272	37,4	6.005.380	74,2
2019	18.349.420	7.182.621	39,1	6.841.182	95,2

Fonte: rendiconto gestionale

(*) I dati del 2017 sono riferiti ai soli porti di Palermo e Termini Imerese.

5.2. Servizi di interesse generale

Con la novella dell'art. 6, c. 4, lett. c), della l. n. 84 del 1994 ad opera del d.lgs. n. 232 del 2017, le attività dirette alla fornitura di servizi di interesse generale agli utenti portuali non sono più individuate dai decreti del Mit in data 14 novembre 1994 e 4 aprile 1996,⁴⁰ ma è compito di ciascuna AdSP determinare quali attività rientrino tra i servizi di interesse generale da affidare in concessione e quali possano essere svolte con diverse procedure di affidamento.⁴¹

Per quanto riguarda l'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale, i servizi di interesse generale di propria competenza sono: il servizio idrico; il servizio elettrico; il servizio di pulizia e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (Rsu) delle aree portuali comuni ed il servizio di ritiro, trasporto e smaltimento dei rifiuti, speciali e non, da bordo delle navi.

⁴⁰ L'art. 1 del decreto ministeriale del 14 novembre 1994 indicava i seguenti servizi: A) Servizi di illuminazione (gestione degli impianti di illuminazione e le relative manutenzioni, distribuzione di energia elettrica ai concessionari, agli utenti portuali e alle unità navali); B) Servizi di pulizia e raccolta rifiuti (relativi a spazi, locali e infrastrutture comuni utilizzati da concessionari, utenti e imprese portuali, nonché derattizzazione, disinfestazione e simili, gestione della rete fognaria, pulizia e disinquinamento degli specchi acquei portuali); C) Servizio idrico (gestione dell'acquedotto, delle cisterne, della rete idrica e relative manutenzioni, nonché fornitura idrica alle navi in porto e in rada, ai concessionari ed agli utenti); D) Servizi di manutenzione e riparazione (riferiti a beni, impianti, sistemi tecnici e tecnologici, mezzi meccanici oggetto di concessione, di proprietà, ovvero utilizzati da soggetti operanti in porto); E) Gestione delle stazioni marittime e servizi di supporto ai passeggeri; F) Servizi informatici e telematici (fornitura di sistemi informatici e telematici, di supporto informativo e di comunicazioni resi alle Amministrazioni pubbliche, agli operatori privati, alla utenza e, più in generale, ai servizi marittimi); G) Servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto.

Ai detti servizi, il d.m. 4 aprile 1996 ha aggiunto il servizio ferroviario svolto in ambito portuale.

⁴¹ Cfr. in tal senso circolare Mit del 17 aprile 2018.

Con riferimento al servizio idrico ed elettrico, l'AdSP non ha ancora provveduto ad affidare in concessione i relativi servizi, lasciando così ai gestori locali la facoltà di stipulare contratti direttamente con gli utenti portuali e di rifornire le navi con le autobotti. Per il porto di Palermo, detti servizi sono stati gestiti dal 2004, per un periodo di otto anni (rinnovato per altri otto), da O.S.P s.r.l., una società partecipata al 90 per cento dalla Cooperativa Porto 2000 (costituita da dipendenti in esubero dell'ex Organizzazione portuale) ed al 10 per cento dall'Autorità portuale. Al termine del periodo, l'AdSP ha attivato un procedimento ad evidenza pubblica per la concessione degli stessi sia nel porto di Palermo, attualmente in regime di proroga, sia nel porto di Termini Imerese.

Quanto al servizio di smaltimento dei rifiuti, l'AdSP tiene separati gli affidamenti del servizio di pulizia delle aree comuni portuali da quelli relativi al servizio di ritiro dalle navi dei rifiuti solidi urbani e speciali. Con riferimento al servizio di pulizia, in attesa di conoscere l'intendimento del Dipartimento acque e rifiuti della Regione siciliana circa le attribuzioni di competenze tra l'AdSP ed i Comuni nel cui territorio ricade l'ambito portuale, nel corso del 2020 si è avviata una gara per l'affidamento ad un soggetto unico del servizio di pulizia dei porti di Trapani e Porto Empedocle per il periodo di un anno, prorogabile di un ulteriore anno. Quanto al servizio di ritiro dei rifiuti prodotti dalle navi, l'AdSP è in attesa di conoscere dalla Regione l'esito della procedura di valutazione ambientale strategica (Vas) integrata da valutazione di impatto ambientale (Via) circa l'adottata revisione del piano di raccolta rifiuti di cui all'art. 5 del d. lgs. 24 giugno 2003, n.182.⁴² Nelle more, sono in corso di esecuzione gli affidamenti del servizio effettuati con distinte gare ad evidenza pubblica per ciascuno dei quattro porti del sistema.⁴³

5.3. Traffico portuale

Quale piattaforma logistica della parte occidentale dell'isola, il sistema degli scali portuali dell'AdSP offre le migliori potenzialità di sviluppo nel settore delle merci convenzionali. Per

⁴² Il precedente piano di raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, approvato con decreto dell'ex Agenzia regionale per i rifiuti e le acque n. 842 del 13 novembre 2007, risulta scaduto nel 2010.

⁴³ In particolare, per il porto di Palermo, gli affidamenti risalgono tutti al 2017, l'ultimo dei quali rimarrà in essere fino al 2026; per i porti di Trapani e Porto Empedocle i servizi, affidati nel 2019 per la durata di quattro anni, scadranno nel primo semestre del 2023; per Termini Imerese, l'affidamento risale alla seconda metà del 2018 e si concluderà nel 2022; per questi ultimi tre porti, fino al 2018 il servizio è stato svolto da imprese iscritte nei registri di cui all'art. 68 nav. tenuti dalle locali Capitanerie di porto e, per Termini Imerese, dalla stessa AdSP.

sfruttare questa opportunità, i programmi dell'AdSP prevedono il trasferimento dal porto di Palermo a quello di Termini Imerese di buona parte della movimentazione delle merci. In tal modo, lo scalo palermitano potrà affermarsi quale casello delle "Autostrade del mare" del bacino tirrenico e garantire i servizi di linea verso la Tunisia, oltre a proporsi come importante scalo crocieristico.

Il porto di Palermo, infatti, ha il suo *core business* nei traffici *ro-pax* (*roll-on/roll-off passengers*), e si è affermato nel corso degli anni anche per i collegamenti a mezzo traghetti e navi veloci da e per l'isola di Ustica nonché, d'estate, per le isole Eolie. Il tradizionale traffico merci si è quindi ridotto, nel tempo, per una incompatibilità "naturale" con le principali vocazioni del porto, facendo registrare un progressivo declino dei volumi globali, ridottisi, in soli quattro anni, del 15,9 per cento (passando da circa 6.886.762 tonnellate di merci nel 2015 a 5.789.509 tonnellate nel 2019). Va considerato, peraltro, che la riduzione del traffico merci è stata determinata anche dall'avvio di numerosi cantieri in ambito portuale (dragaggio dei fondali, realizzazione del nuovo terminal aliscafi, riqualificazione della banchina Sammuzzo, spostamento della viabilità portuale, etc.).

Anche il porto di Termini Imerese ha subito nel corso del 2019 una sensibile contrazione dei traffici merci (in particolare *ro-ro*), dopo il forte incremento avvenuto nel 2018. Lo scalo registra un particolare interesse per le merci solide alla rinfusa (grano, fertilizzanti etc.), peraltro oggetto di delocalizzazione dal porto di Palermo, nonché per l'imbarco di brecciolino proveniente dalle cave siciliane. Per quanto riguarda il traffico passeggeri, nonostante una contrazione del numero degli approdi, si è registrato un modesto incremento del numero dei passeggeri (+3,7 per cento).

Nel porto di Trapani, specializzato nei traffici passeggeri da e per le isole Egadi e Pantelleria (nel 2019 di poco superiore al milione di unità), è stata avviata una nuova linea *ro-pax* con il sud della Francia, che nel giro dei primi mesi del 2019 ha movimentato circa 65.000 passeggeri. Lo scalo costituisce un importante snodo per il traffico di merci varie ed alla rinfusa (nonché contenitori), contando soprattutto sul marmo in partenza proveniente dalla provincia. Particolarmente sviluppato è anche il settore della cantieristica, della nautica da diporto e della pesca.

Altro nodo di collegamento per le isole Pelagie è Porto Empedocle, anch'esso interessato da traffico commerciale di merci varie ed alla rinfusa, nonché da alcuni approdi di navi da

crociera. Il porto ospita, altresì, una importante marineria da pesca. La presenza delle miniere di salgemma ubicate nel territorio circostante consente una buona movimentazione (in uscita) di merci alla rinfusa, mentre il collegamento con l'isola di Lampedusa fa registrare un buon movimento di merci (in uscita) in colli su navi *ro-ro*. Il traffico merci complessivo nel 2019 ha quasi raddoppiato quello dell'anno precedente, raggiungendo circa 1,3 milioni di tonnellate. Per una visione d'insieme dei traffici del *network* siciliano, la tabella che segue mette a confronto i dati aggregati relativi al traffico registrato negli anni 2018 e 2019, con i relativi proventi finanziari legati alla movimentazione delle merci ed al traffico passeggeri.

L'AdSP ha evidenziato come le possibilità di raffronto scontino, tuttavia, limiti di attendibilità dovuti alle difficoltà iniziali nell'acquisizione dei dati statistici relativi ai porti di Trapani e Porto Empedocle. Si precisa, altresì, che il gettito relativo alle tasse portuali sulle merci ed alle tasse di ancoraggio (comunicato all'Ente dall'Ufficio della Dogana sulla base dei controlli eseguiti dalla Capitaneria di Porto) si riferisce, per le prime, alle sole merci sottoposte ad attività doganale (ad es. merci provenienti da Paesi extra UE), per le seconde, alla stazza delle navi che approdano in porto, indipendentemente dalla movimentazione delle merci.⁴⁴

Tabella 13 - Traffico portuale e relativo gettito

	Palermo		Termini I.		Trapani		P. Empedocle		Totale	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Merci (tonn.te)	6.189.091	5.789.509	1.188.199	693.733	110.730	562.826	748.865	1.280.005	8.236.885	8.326.073
Containers (unità T.E.U.)	15.962	14.124	0	0	8.780	12.665	0	0	24.742	26.789
Navi (unità)	7.354	7.738	940	806	448	464	482	516	9.224	9.524
Passeggeri (unità)	1.986.941	1.954.601	53.106	55.093	1.271.135	1.078.454	53.494	60.796	3.364.676	3.148.944
Tasse portuali sulle merci (accert.ti)	257.084	245.324	0	0	66.927	101.593	779.845	1.252.190	1.103.856	1.599.107
Tasse di ancoraggio (accert.ti)	254.322	175.344	0	0	52.359	57.955	268.342	242.723	575.023	476.022
Diritto fisso sui passeggeri (accert.ti)	n.d.	5.061.904	n.d.	821.413	284.259	454.031	17.630	24.302	6.181.492	6.361.650

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da Relazione annuale e sulla gestione

⁴⁴ Cfr. il d.p.r. 28 maggio 2009, n. 107, di modifica della disciplina dettata dalla legge 9 febbraio 1963, n. 82 in materia di diritti marittimi.

La disamina dei dati afferenti il traffico merci evidenzia una sostanziale stabilità, con oltre 8,3 milioni di tonnellate di merci movimentate (+1,1 per cento rispetto al 2018). Il porto di Palermo rappresenta il 69,5 per cento del totale (contro il 75 per cento del 2018), seguito dallo scalo di Porto Empedocle che rappresenta ormai il 15,4 per cento (nel 2018 era al 9 per cento).

Il flusso complessivo dei passeggeri si mostra in flessione del 6,4 per cento, attestandosi a circa 3,1 milioni di unità, un sesto dei quali crocieristi. Il calo di affluenza è concentrato, essenzialmente, nel porto di Trapani, la cui incidenza sul totale passeggeri scende dal 37,8 per cento nel 2018 al 34 per cento nel 2019.

Nel complesso, il *network* siciliano consolida nel 2019 le posizioni raggiunte nel 2018 sia sotto il profilo del numero di navi ospitate (nonché del volume di traffico merci e *containers*), sia sotto il profilo dei tributi accertati, con significativa crescita delle tasse portuali sulle merci (+44,9 per cento), polarizzata sugli scali di Porto Empedocle (+60,6 per cento) e Trapani (+51,8 per cento).

5.4. Attività negoziale

Per l'approvvigionamento di beni e servizi l'AdSP applica, quale ente pubblico non economico, il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) e si conforma alle linee guida approvate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nonché ai decreti attuativi emanati dai Ministeri competenti in materia. Con l'entrata in vigore del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "Decreto semplificazioni"), convertito con modificazione dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, sono previste, anche in deroga al Codice dei contratti pubblici, misure di semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici al fine di incentivare gli investimenti pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative conseguenti all'emergenza sanitaria da Covid-19.

Ai fini dell'attivazione delle procedure di affidamento diretto previste dall'art. 36, c. 2, d.lgs. n. 50 del 2016, è istituito presso l'Ente, a decorrere dal 1° settembre 2016, l'Albo informatizzato dei fornitori e professionisti qualificati a fornire beni e servizi e ad eseguire lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria. Con decreto presidenziale n. 243 del 5 agosto 2016, è stato approvato il relativo regolamento istitutivo, successivamente modificato, per quanto concerne le procedure di selezione degli affidatari, dal nuovo regolamento per l'affidamento dei contratti pubblici. Quest'ultimo stabilisce che per gli affidamenti di importo inferiore ad euro

40.000 è consentito l'affidamento diretto in favore di operatori economici selezionati non solo in base all'originario criterio di rotazione casuale generato da un *software*, ma in base anche (quando lo richiede la legge) ad indagini di mercato, con avviso per manifestazione di interesse pubblicato sul sito istituzionale, ovvero mediante reinvito dell'operatore uscente per le prestazioni di carattere fiduciario. La scelta è rimessa alla discrezionalità del Rup, previa adeguata motivazione.

In materia di utilizzo degli strumenti di acquisto centralizzato previsti per specifiche categorie merceologiche di beni e servizi individuate per legge, l'AdSP può ricorrere, altresì, al sistema delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26, c. 1 e 3, della l. n. 488 del 1999 e al Mercato elettronico della Pubblica amministrazione (MePa).

Anche nel corso del 2019 l'AdSP ha fatto ricorso al sistema centralizzato degli acquisti di beni e servizi (Convenzioni Consip o ricorso ai sistemi telematici di negoziazione) così come specificato nella seguente tabella, in cui è stato indicato, per ciascuna tipologia di acquisto, il numero di contratti stipulati e l'importo complessivo della spesa sostenuta.

Tabella 14 - Procedure di affidamento e spesa per tipologia contrattuale

Tipologia	Numero contratti	Totale spesa	Composizione % su totale contratti
Affidamento diretto art. 36, c. 2, lett. a) d.lgs. 50/2016	33	164.768	61,1
Procedura competitiva con negoziazione art. 36, c. 2, lett. b) d.lgs. 50/2016	10	350.470	18,5
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara art. 63 d.lgs. 50/2016	1	93.925	1,9
Procedura aperta art.60 d.lgs. 50/2016	-	-	-
Convenzioni Consip, MEPA, accordi quadro, ecc.	10	194.166	18,5
TOTALE	54	803.329	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati AdSP

Come risulta dalla tabella, il 61,1 per cento dei contratti sono in affidamento diretto, il 37 per cento è equamente ripartito tra procedure negoziate (350.470 euro) e ricorso alle convenzioni Consip (euro 194.166), mentre un solo contratto si riferisce alla procedura negoziata con un solo operatore senza previa pubblicazione del bando di gara (euro 93.925). L'importo medio dei contratti stipulati in affidamento diretto è di euro 4.993, a fronte di un importo medio di

euro 30.408 per le residue tipologie contrattuali. Non risultano stipulati contratti con procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. n. 50 del 2016.

5.5. Contenzioso

Nel corso dell'anno 2019 l'AdSP ha gestito numerosi contenziosi sia pur di limitato impatto sul bilancio dell'Ente, in ordine ai quali ha trasmesso un elenco di quelli ancora pendenti alla data del 31 dicembre 2020.

Tra questi figurano due giudizi nei confronti dell'Agenzia delle entrate, pendenti davanti la Corte di cassazione, avverso avvisi di accertamento per Ires, Irap e Iva relativi all'anno 2005 (per euro 278.191) ed all'anno 2006 (259.116), entrambi in attesa di fissazione dell'udienza di trattazione.

Per quanto riguarda la giurisdizione civile, risulta un atto di appello proposto dal Mit con cui si chiede la condanna di un'impresa in solido con l'AdSP al pagamento della somma di 67.793 euro, oltre 10.350 euro a titolo di spese di lite, in relazione ad un sinistro del 2011. L'udienza è stata rinviata al 6 ottobre 2021.

Un altro appello è stato proposto da una società mandataria di un'ATI per l'annullamento di una sentenza del Tribunale di Palermo del 2016, con cui è stata condannata al pagamento in favore dell'AdSP di euro 560.000, a titolo di recupero di un'anticipazione sul corrispettivo di un contratto di appalto del 1988, successivamente oggetto di rescissione.

Ulteriore appello riguarda la riforma di una sentenza che ha condannato una società al pagamento in favore dell'AdSP di euro 669.722 per un'azione di responsabilità contrattuale.

Risultano anche due cause di lavoro intentate da due dipendenti contro l'AdSP.

La maggior parte dei contenziosi sono, comunque, di carattere amministrativo e pendono avanti al Tar di Palermo, per giudizi instaurati nel corso del 2019 e del 2020. Questi riguardano, perlopiù, provvedimenti di revoca, diniego o mancato rinnovo di concessioni demaniali o autorizzazioni a svolgere operazioni e/o servizi portuali, e per alcuni di essi è attesa la definizione nel merito nel corso del 2021.

È stato proposto, altresì, un ricorso da parte di un consorzio di imprese per l'annullamento di un bando di gara, pubblicato sulla G.U.R.I. n. 125 del 26 ottobre 2020, per indizione della "Procedura aperta, sopra soglia comunitaria, per appalto dei lavori di riqualificazione del molo

trapezoidale presso il porto di Palermo.” Il Tar, nel dicembre 2020, ha respinto la domanda cautelare di sospensione e l’AdSP è in attesa di fissazione dell’udienza di merito.

Con riguardo al possibile impatto di detto contenzioso sul bilancio dell’Ente, si evidenzia che nel passivo dello stato patrimoniale risulta iscritto un fondo rischi per complessivi 5,7 milioni, il cui importo maggiore, tuttavia, si riferisce alla svalutazione di crediti (per 4,7 milioni) relativi a contributi statali per il rifinanziamento di opere ai sensi della legge 1° agosto 2002, n. 166. Il fondo rischi per cause legali ammonta, invece, a 146.012 euro, accompagnato da un diverso accantonamento di euro 291.217 per il contenzioso con l’Agenzia delle entrate.

Ulteriore vincolo di destinazione a garanzia delle posizioni debitorie emergenti dai contenziosi pendenti presso l’ex A.P. di Trapani è previsto, invece, sull’avanzo di amministrazione per l’importo di euro 3.644.434. Alla luce di successivi aggiornamenti dei rischi potenziali, l’AdSP ha manifestato l’intenzione di ridurre, con apposita variazione al bilancio di previsione 2020, l’importo di dette somme vincolate ad euro 1.500.000 e di contrarre ulteriormente il vincolo ad euro 839.527 in sede di redazione del rendiconto 2021.

Si invita l’AdSP e l’organo di revisione ad una costante attività ricognitiva dello stato del contenzioso e alla verifica della congruità degli accantonamenti, ai fini di una adeguata stima del rischio di eventuali soccombenze giudiziali e di una corretta valutazione del fondo rischi, a garanzia dell’esatta rappresentazione del risultato di esercizio.

6. RISULTATI CONTABILI DELLA GESTIONE

Il rendiconto dell'esercizio 2019 è stato deliberato dal Comitato di gestione in data 20 maggio 2020, nel rispetto dei termini previsti dalla normativa emergenziale,⁴⁵ ed è stato approvato dal Ministero vigilante il 24 luglio 2020, previo parere favorevole del Mef del 9 luglio 2020.

Il rendiconto in esame è ancora redatto in conformità agli artt. 36 ss. del regolamento di amministrazione e contabilità adottato dal Comitato portuale dell'ex Autorità portuale di Palermo n. 8 del 28 giugno 2007, approvato dal Ministero vigilante il 6 dicembre 2007. Si rileva, pertanto, la mancata adozione del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità che il Comitato di gestione dell'AdSP deve adottare ai sensi dell'art. 7, c. 8, del d.lgs. n. 169 del 2016.

Il documento affianca alla contabilità finanziaria un sistema di contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto dei principi del d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97 e del nuovo sistema contabile integrato e armonizzato di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 ed al relativo d.lgs. attuativo 31 maggio 2011, n. 91. Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo regolamento di contabilità, previsto dall'art. 4, c. 3, lett. b), del richiamato d.lgs. n. 91 del 2011, e dell'imminente introduzione del bilancio armonizzato, restano validi, dunque, gli schemi di bilancio previsti dal d.p.r. n. 97 del 2003, correlati con le voci del Piano dei conti integrato previsto dal d.p.r. 4 ottobre 2013, n. 132, come sostituito, da ultimo, dal decreto Mef 25 gennaio 2019, con riferimento all'esercizio 2019.

Il rendiconto generale è composto dal conto di bilancio (distinto, a sua volta, in rendiconto finanziario decisionale e gestionale), dallo stato patrimoniale, dal conto economico, dal rendiconto finanziario (che espone i flussi finanziari generati dalla gestione ai sensi dell'art.2425-ter del c.c.) e dalla nota integrativa (che illustra ed integra i dati di bilancio con elementi informativi anche di natura extracontabile).

Al rendiconto si accompagna la relazione sulla gestione (redatta ai sensi dell'art. 2428 c.c.), la relazione illustrativa del Presidente (redatta ai sensi dell'art. 36 del regolamento di amministrazione e contabilità) e la relazione del Collegio dei revisori dei conti (che esprime il parere dell'organo di controllo in merito all'approvazione del bilancio di esercizio).

⁴⁵ L'art. 107 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, ha differito l'ordinario termine di adozione dei rendiconti o dei bilanci d'esercizio (30 aprile 2020) al 30 giugno 2020, in considerazione della straordinaria situazione di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da Covid-19.

Risulta allegato, altresì, il prospetto riepilogativo della spesa classificata in base alle missioni ed ai programmi, di cui al d.p.c.m. 12 dicembre 2012 ed alla circolare del Mef-Rgs n. 23 del 13 maggio 2013, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, di cui al d.p.c.m. del 22 settembre 2014, che evidenzia un anticipo medio nei tempi di pagamento di 10,1 giorni rispetto alla naturale scadenza dei debiti commerciali (a fronte di un ritardo medio di oltre 21 giorni registrato negli anni precedenti). Il sensibile miglioramento è da porre in relazione anche al potenziamento di tre unità di personale dell'area finanziaria e al pagamento delle anticipazioni del prezzo da corrispondere alle imprese appaltatrici all'inizio dei lavori di numerosi cantieri appaltati nel corso del 2019.

Si rammenta che a decorrere dal 1° gennaio 2019 è entrato in vigore, per effetto del decreto Mef 29 maggio 2018, il sistema di codifiche gestionali Siope di cui all'art. 14, c. 6, della legge n. 196 del 2009, preordinato a consentire il monitoraggio dei conti pubblici ed a verificarne la rispondenza con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili. Con decreto Mef 29 luglio 2019 si è provveduto all'aggiornamento dei relativi codici gestionali con effetto 1° gennaio 2020.

6.1. Andamento generale della gestione

Il progetto di riqualificazione del sistema portuale del Mare di Sicilia Occidentale, teso a razionalizzare gli spazi delle quattro aree portuali e a promuoverne lo sviluppo mediante interventi di manutenzione straordinaria e progetti di adeguamento infrastrutturale, può contare, come riferisce la relazione del Presidente, su un finanziamento complessivo di circa 400 milioni (per la maggior parte impiegato nel porto di Palermo), a cui si aggiungeranno le risorse provenienti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e quelle già stanziare dal d.l. n. 59 del 2021 (pari a 190 milioni) per lo sviluppo delle infrastrutture portuali.

Nel corso del 2019 l'impatto dei maggiori finanziamenti statali ed europei ha prodotto una intensa attività di pianificazione, con l'avvio di numerose procedure di gara e apertura di cantieri che non sono comunque bastati ad evitare che una consistente parte delle risorse venisse accantonata nell'avanzo vincolato di amministrazione in attesa del loro effettivo utilizzo.

Nella tabella che segue si illustrano i più significativi saldi contabili emergenti dal rendiconto esaminato, posti a raffronto con quelli del precedente esercizio, cui farà seguito un'analisi più approfondita della situazione finanziaria, amministrativa, economica e patrimoniale dell'Ente.

Tabella 15 - Principali risultati della gestione

	2018	2019	Var. % 2019-2018
a) Avanzo finanziario di competenza	10.206.139	98.454.082	864,7
- saldo corrente	9.603.039	3.981.900	-58,5
- saldo in c/capitale	603.100	94.472.182	15.564,4
b) Avanzo d'amministrazione	31.992.710	125.959.483	293,7
c) Saldo di cassa al 31/12	61.407.170	54.323.400	-11,5
d) Avanzo economico	6.613.582	3.721.897	-43,7
e) Patrimonio netto	14.115.855	17.837.753	26,4

Fonte: rendiconto gestionale

La gestione di competenza dell'esercizio 2019 chiude con un avanzo finanziario di 98,5 milioni, in notevole aumento rispetto al 2018 (+864,7 per cento). A determinare questo eccezionale risultato è la gestione in conto capitale, che chiude con un saldo positivo di 94,5 milioni per effetto del più consistente afflusso di contributi statali, molti dei quali non previsti ed assegnati all'Ente alla fine dell'esercizio (circa 52 milioni), con conseguente accantonamento nell'avanzo vincolato di amministrazione in attesa della definizione delle relative procedure di gara.

Per i detti motivi, anche l'avanzo di amministrazione di fine esercizio (in buona parte vincolato) registra un notevole incremento, passando da 32 milioni a 126 milioni (+293,7 per cento), nonostante il calo delle riscossioni e, di riflesso, della consistenza di cassa, ridottasi anche per effetto del più consistente livello di pagamenti in conto residui, effettuati sulla base degli stati di avanzamento dei lavori maturati nell'esercizio in esame (euro 20,8 milioni a fronte di 12 milioni nel 2018), nonché dei maggiori pagamenti di competenza della gestione in conto capitale (passati da 3,5 milioni nel 2018 a 13,2 milioni nel 2019).

Sotto il profilo economico, la gestione chiude con un avanzo di 3,7 milioni, in diminuzione del 44 per cento rispetto all'esercizio precedente. Corrispondentemente, anche il patrimonio

netto si incrementa della stessa misura, passando da 14,1 a 17,8 milioni, per effetto della confluenza dell'intero avanzo economico nel fondo di dotazione.

Sul piano patrimoniale, la crescita dei finanziamenti statali si traduce in un consistente aumento sia dei crediti (pari a 252 milioni) sia dei risconti passivi (giunti a 315,7 milioni), le cui poste registrano, nelle more della esecuzione dei lavori, gli importi delle entrate accertate di competenza degli esercizi successivi.

In merito alle misure di contenimento della spesa di cui all'art.6, c. 7, 8, 12, 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010 ed all'art. 50, c. 3, del d.l. n. 66 del 2014, il Collegio dei revisori ha attestato che l'AdSP ha ottemperato alle relative disposizioni, con il versamento complessivo, entro il 31 dicembre 2019, della somma di euro 377.665. Si rammenta, al riguardo, che dall'anno 2020 trovano applicazione i nuovi limiti di spesa per l'acquisto di beni e servizi introdotti dall'art. 1, c. 590 ss., della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in ordine ai quali, a decorrere dall'anno 2021, non sono più applicabili quelli relativi alla spesa corrente del settore informatico, come previsti dai commi 610 ss., per intervenuta abrogazione ad opera dell'art. 53, c. 6, lett. b), del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

6.2. Rendiconto finanziario

Nella tabella che segue sono riportati i dati aggregati risultanti dal conto del bilancio 2019, posti a raffronto con quelli del 2018 e con le relative variazioni assolute e percentuali.

Da sottolineare, al riguardo, il singolare fenomeno, di cui si è fatto cenno, degli accertamenti di entrata (pari a 198,6 milioni) che hanno ampiamente sopravanzato i relativi stanziamenti assestati di bilancio (pari a soli 147,1 milioni).

Tabella 16 - Conto del bilancio (dati aggregati di competenza)

	2018	2019	Scostamento assoluto	Var. % 2019/2018
<u>ACCERTAMENTI</u>				
Correnti	21.638.061	18.349.420	-3.288.641	-15,2
In conto capitale	33.506.652	173.895.895	140.389.243	419,0
Per partite di giro	10.570.176	6.381.078	-4.189.098	-39,6
Totale entrate	65.714.889	198.626.393	132.911.504	202,3
<u>IMPEGNI</u>				
Correnti	12.035.022	14.367.520	2.332.498	19,4
In conto capitale	32.903.552	79.423.713	46.520.161	141,4
Per partite di giro	10.570.176	6.381.078	-4.189.098	-39,6
Totale spese	55.508.750	100.172.311	44.663.561	80,5
Avanzo finanziario	10.206.139	98.454.082	88.247.943	864,7

Fonte: rendiconto gestionale

La gestione corrente mostra una sensibile riduzione delle entrate (-3,3 milioni) ed una crescita delle spese (+2,3 milioni), con conseguente riduzione dell'avanzo corrente di competenza, passato da euro 9.603.039 ad euro 3.981.900 (-58,5 per cento).

L'incremento dell'avanzo finanziario è dunque riconducibile alla sola gestione in conto capitale, il cui avanzo di competenza realizza uno scostamento di ben 93,9 milioni rispetto al 2018.

È da sottolineare come le entrate correnti costituiscano solo il 9,2 per cento delle entrate totali. Nella tabella che segue vengono analizzate più in dettaglio le voci di entrata e di spesa che hanno determinato tale risultato.

Tabella 17 - Rendiconto gestionale

	2018	2019	Var.%
ENTRATE CORRENTI			
Entrate tributarie	1.804.750	2.229.393	23,5
Vendita di beni e prestazione di servizi	6.513.871	6.674.408	2,5
Redditi e proventi patrimoniali	8.147.584	7.255.778	-10,9
Poste correttive e compensative di spese correnti	436.616	347.631	-20,4
Entrate non classificabili in altre voci	4.735.240	1.842.210	-61,1
TOTALE	21.638.061	18.349.420	-15,2
ENTRATE IN CONTO CAPITALE			
Alien.ne di immobi.ni tecniche e di beni imm.li	0	0	0,0
Realizzo di valori mobiliari	0	197.762	100,0
Trasferimenti dello Stato	14.939.978	154.439.618	933,7
Trasferimenti della Regione	18.545.727	18.484.817	0,3
Trasferimenti da altri enti	0	742.450	100,0
Assunzione di altri debiti finanziari	20.947	31.248	49,2
TOTALE	33.506.652	173.895.895	419,0
PARTITE DI GIRO	10.570.176	6.381.078	-39,6
TOTALE GENERALE ENTRATE	65.714.889	198.626.393	202,2
	2018	2019	Var.%
USCITE CORRENTI			
Uscite per gli organi dell'Ente	371.469	373.875	0,6
Oneri per il personale in attività di servizio	4.423.504	5.561.080	25,7
Uscite per l'acquisto di beni di consumo e di servizio	581.259	545.806	-6,1
Totale spese di funzionamento	5.376.232	6.480.761	20,5
Uscite per prestazioni istituzionali	3.068.579	3.069.580	0,0
Uscite per prestazioni residuali	2.163.302	2.544.977	17,6
Trasferimenti passivi	711.230	572.325	-19,5
Oneri tributari	354.972	1.017.340	186,6
Poste correttive e compensative di entrate correnti	8.822	11.059	25,4
Uscite non classificabili in altre voci	252.537	576.445	128,3
Totale uscite interventi diversi	6.559.442	7.791.726	18,8
Oneri per il personale in quiescenza	99.348	95.033	-4,3
TOTALE USCITE CORRENTI	12.035.022	14.367.520	19,4
USCITE IN CONTO CAPITALE			
Acquisizione di beni di uso durevole ed opere immobiliari	32.118.591	78.749.086	145,2
Acquisizione di immobilizzazioni tecniche	363.187	492.708	35,7
Partecipazioni ed acquisto di valori mobiliari	0	0	0,0
Indennità di anzianità al personale cessato dal servizio	400.827	150.672	-62,4
Estinzioni debiti diversi	20.947	31.247	49,2
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	32.903.552	79.423.713	141,4
PARTITE DI GIRO	10.570.176	6.381.078	-39,6
TOTALE GENERALE USCITE	55.508.750	100.172.311	80,5
Risultato finanziario	10.206.139	98.454.082	864,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto gestionale

Nell'ambito delle entrate correnti, le risorse tributarie mostrano un aumento del 23,5 per cento e si attestano a 2,2 milioni. La crescita è dovuta al maggior gettito delle tasse portuali sulle merci dei porti di Trapani e Porto Empedocle (+495.251 euro), nonché ai maggiori proventi derivanti dalle autorizzazioni a svolgere operazioni portuali ed altre attività nei porti della circoscrizione, ai sensi, rispettivamente, dell'art.16 della l. n. 84 del 1994 e dell'art. 68 nav.

Anche le entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi, costituite in prevalenza da diritti fissi sull'imbarco dei passeggeri nel porto di Palermo, mostrano un modesto incremento (+2,5 per cento), passando da 6,5 a circa 6,7 milioni. Gli aumenti tariffari sono destinati ad incrementare le misure di sicurezza all'interno dei porti.

La posta corrente di maggiore consistenza, pur se in flessione del 10,9 per cento, è costituita, anche per l'anno 2019, da redditi e proventi patrimoniali (pari a 7,3 milioni), formati quasi interamente da canoni concessori ed in minima parte da canoni di affitto di beni patrimoniali. Come precisato dall'Ente, la riduzione rispetto al 2018 è dovuta ad un accertamento tardivo, effettuato nel 2018 ma relativo al 2017, dell'importo di canoni semestrali per 1,3 milioni di un concessionario di Porto Empedocle.

Le entrate non classificabili in altre voci registrano una flessione del 61 per cento, passando da 4,7 a 1,8 milioni. La voce di maggior importo (circa 1,6 milioni) attiene ai canoni suppletivi dovuti dalle imprese portuali autorizzate a svolgere operazioni portuali di imbarco e sbarco. Anche in questo caso, come precisato nel precedente referto, la flessione registrata nell'esercizio in esame è più apparente che reale, dovuta alla contabilizzazione in questa categoria, nell'anno 2018, delle risorse provenienti *una tantum* all'esito della soppressione della A.P. di Trapani, che ammontavano a 2.966.516 euro.

Passando alle entrate in conto capitale, i dati mostrano un incremento considerevole (+419 per cento), quale effetto degli ingenti trasferimenti dallo Stato (pari a 154,4 milioni) destinati alla manutenzione straordinaria delle parti comuni in ambito portuale, cui si aggiunge un trasferimento della Regione Sicilia di circa 18,5 milioni, nell'ambito dell'accordo di programma quadro (APQ) per il rilancio produttivo e lo sviluppo del porto di Termini Imerese (risorse che concorrono al finanziamento dei lavori dei moli di sopraflutto e sottoflutto ed alla realizzazione di un impianto di *security* nell'ambito dei finanziamenti del patto per il Sud).

In particolare, i trasferimenti da parte dello Stato sono così costituiti: euro 39 milioni, di cui al Fondo per lo sviluppo e la coesione, per gli interventi di messa in sicurezza del porto di

Palermo (completamento lavori del Bacino da 150 mila t.p.l.); euro 102,3 milioni, di cui al PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, per l'esecuzione di opere di grande infrastruttura;⁴⁶ euro 13,1 milioni, di cui al fondo perequativo previsto dall'art. 1, c. 983, l. 27 dicembre 2006, n. 296, per il potenziamento delle infrastrutture portuali; euro 66.059, di cui all'art.18-bis della legge n.84 del 1994, per la realizzazione delle opere previste dal piano regolatore portuale e dal piano operativo triennale.

Questi ultimi due importi sono stati interamente riscossi e accantonati nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione in quanto non ancora impegnati. La restante parte dei contributi in conto capitale è contabilizzata per intero nei residui attivi dell'esercizio, per complessivi 155,4 milioni, così come la parte non impegnata in conto competenza (pari a complessivi 100 milioni) risulta confluita nell'avanzo vincolato di amministrazione (61 milioni a valere sul PON 2014-2020 e 39 milioni a valere sul Fondo sviluppo e coesione).

I trasferimenti da altri enti, per euro 742.450, si riferiscono ad un accordo stipulato con la Comunità europea il 18 giugno 2019, con il quale è stato riconosciuto il finanziamento del 50 per cento della progettazione riguardante il *terminal ro-ro* del porto di Palermo.

La posta di euro 197.000, per realizzo di valori mobiliari, si riferisce alla quota finale di liquidazione della società partecipata "Bacino 5 s.r.l.". Nel conto economico, tale posta realizza una plusvalenza di euro 107.715, inserita nella voce di sintesi "Altri ricavi e proventi", quale differenza tra il valore di realizzo e il valore della quota di capitale iscritta in bilancio.

Le partite di giro mostrano un decremento del 40 per cento, passando da 10,6 a 6,4 milioni. Secondo quanto precisato dall'Ente, l'anomalo incremento registrato nel 2018 deriva dalla chiusura della contabilità speciale intestata all'ex A.P. di Palermo presso la Tesoreria dello Stato di Palermo e dal relativo trasferimento delle giacenze a favore della contabilità speciale di Tesoreria unica intestata all'AdSP.

Sul versante delle uscite, l'Ente è riuscito ad attivare impegni di spesa per 100,2 milioni (a fronte di spese pari a 55,5 milioni nel 2018). L'incremento è legato soprattutto alle spese in conto capitale (+141 per cento), mentre le spese correnti crescono del 19 per cento.

In ordine a queste ultime, le spese di funzionamento crescono per effetto dell'aumento delle spese di personale per l'assunzione in servizio di 16 unità (+26 per cento), compensate dal

⁴⁶ Si rammenta che il programma comunitario investe in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per migliorare la mobilità delle merci e collegare i territori all'Europa.

decremento del 6 per cento delle uscite per beni e servizi e dalla sostanziale stabilità delle spese per gli organi.

Per quanto riguarda le altre spese correnti per interventi diversi, complessivamente in aumento del 18,8 per cento, la voce di maggiore dimensione è costituita dalle uscite per prestazioni istituzionali (servizi di vigilanza portuale, manutenzione delle aree e opere su edifici demaniali, spese promozionali, ecc.) che rimangono invariate ed ammontano a poco più di 3 milioni (di cui 2 milioni per servizi di *security*).

Le uscite per prestazioni residuali, riferite agli oneri relativi a servizi di interesse generale (servizio di illuminazione, idrico e di pulizia, di portabagagli e deposito bagagli ecc.), aumentano del 18 per cento e superano i 2,5 milioni.

Nella categoria dei trasferimenti passivi, diminuiti del 19,5 per cento, sono compresi i contributi ad associazioni finalizzate allo sviluppo dell'attività portuale (la maggiore delle quali è Assoport) ed i versamenti all'Erario (pari a euro 377.665) in ottemperanza alle leggi di contenimento della spesa.

La categoria degli oneri tributari, in notevole ascesa (+186,6 per cento), comprende il primo ed il secondo acconto dell'Ires (euro 835.585), l'Iva (euro 109.513), l'Irap sui compensi ai professionisti esterni (euro 31.608), la tassa sui rifiuti (euro 30.164) ed altre imposte minori.

In sensibile incremento sono anche le uscite non classificabili in altre voci (pari a 576.445 euro), corrispondenti a spese per realizzo delle entrate, che, secondo quanto precisato dall'Ente, sono connesse alle attività di "*blending finanziario*", svolte per conto dell'AdSP da professionisti altamente specializzati in grado di intercettare risorse utili allo sviluppo dell'Ente attraverso la combinazione di diversi strumenti di finanziamento.

Quanto agli oneri per il personale in quiescenza, questi si riferiscono a spese per la previdenza integrativa del personale ai sensi del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252.

Passando all'esame delle spese in conto capitale, la categoria relativa alle opere infrastrutturali registra impegni per 78,7 milioni, i cui importi più rilevanti si riferiscono a lavori di escavo dei fondali del bacino Crispi del porto di Palermo e connesso rifiorimento della mantellata foranea del molo industriale (39,3 milioni finanziati dal PON infrastrutture e reti 2014-2020) ed a lavori di completamento del molo di sopraflutto e sottoflutto del porto di Termini Imerese (15,7 milioni finanziati dalla Regione siciliana). All'interno della medesima categoria di spesa figurano anche i lavori di manutenzione straordinaria (pari a 17,8 milioni), che riguardano il

restyling della stazione marittima del porto di Trapani (circa 3,6 milioni) ed interventi su aree ed edifici degli ambiti portuali di Palermo, Porto Empedocle e Trapani, finanziati con somme a carico del fondo perequativo degli anni precedenti e con risorse proprie. Ad essi si aggiungono gli interventi relativi al *Port Facility Security Plan* del porto di Termini Imerese (circa 2,8 milioni), cofinanziati dalla Regione siciliana e dal Mit con le risorse di cui all'accordo quadro sopra menzionato.

Le immobilizzazioni tecniche, per euro 492.708, si riferiscono alla fornitura di macchine e mobili d'ufficio per le sedi dell'AdSP.

Nel capitolo relativo all'indennità di anzianità al personale cessato dal servizio, per euro 150.672, sono impegnate le somme relative alla cessazione dal servizio di un dipendente ed all'acconto sull'imposta sostitutiva del TFR prevista dal d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 47.

6.3. Situazione amministrativa e gestione dei residui

I dati relativi alla situazione amministrativa, esposti nella tabella che segue, evidenziano un avanzo libero (o disponibile) di ridotte dimensioni (pari a 3,3 milioni), il che denota una modesta capacità di intervento dell'Ente a salvaguardia di possibili squilibri di bilancio. La riduzione delle riscossioni e della consistenza di cassa, unita ad un più consistente livello di pagamenti, ha ulteriormente ridotto la parte disponibile dell'avanzo di amministrazione, che nel 2018 si attestava a 5 milioni.

La parte vincolata ammonta, invece, a 122,6 milioni, di cui 116,4 milioni per opere infrastrutturali, 1,5 milioni per le esigenze del TFR, un milione per il fondo rischi e 3,6 milioni a copertura dei contenziosi pendenti dell'ex A.P. di Trapani.

Il fondo di cassa ammonta a 54,3 milioni, in diminuzione di oltre l' 11 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Tabella 18 - Situazione amministrativa

	2018	2019
Consistenza della cassa all'inizio dell'esercizio	44.807.549	61.407.170
Riscossioni		
in c/competenza	42.308.294	39.287.937
in c/residui	12.723.208	7.395.349
Totale riscossioni	55.031.502	46.683.286
Pagamenti		
in c/competenza	23.302.993	30.357.446
in c/residui	15.128.888	23.409.610
Totale pagamenti	38.431.881	53.767.056
Consistenza della cassa alla fine dell'esercizio	61.407.170	54.323.400
Residui attivi		
degli esercizi precedenti	21.938.802	32.993.533
dell'esercizio	23.406.595	159.338.457
Totale residui attivi	45.345.397	192.331.990
Residui passivi		
degli esercizi precedenti	42.554.101	50.881.042
dell'esercizio	32.205.755	69.814.865
Totale residui passivi	74.759.856	120.695.907
Avanzo di amministr.ne alla fine dell'esercizio	31.992.710	125.959.483
Parte vincolata		
al Trattamento di fine rapporto	1.462.187	1.521.341
ai Fondi per rischi ed oneri	432.147	1.018.304
ai Contenziosi pendenti ex A.P. di Trapani	3.644.435	3.644.435
al Fondo ripristino investimenti	21.397.076	116.449.252
Totale parte vincolata	26.935.845	122.633.332
Parte disponibile	5.056.865	3.326.151

Fonte: rendiconto generale 2019

Con riguardo alla situazione dei residui, appare evidente come la sensibile crescita delle risorse da investire abbia prodotto un sovraccarico che l'Ente ha sostenuto con difficoltà, accumulando tra i residui una sempre più cospicua quantità di risorse, da smaltire in un secondo tempo con l'avvio dei lavori a cui le stesse sono preordinate.

Tale fenomeno appare particolarmente evidente dai dati esposti nella tabella successiva, dove si mettono a confronto, per ciascuna delle due annualità 2018-2019, la parte corrente del conto residui, quella in conto capitale e le partite di giro, con separata evidenza dell'andamento complessivo.

Tabella 19 - Gestione dei residui

RESIDUI ATTIVI	Correnti	In conto capitale	Partite di giro	Totale
Consistenza all'1.1.2018	4.527.596	28.064.762	2.282.125	34.874.484
Riscossioni	3.742.471	6.982.189	1.998.548	12.723.208
Variazioni	-173.203	-2.648	-36.624	-212.475
Residui da residui al 31.12.2018	611.922	21.079.925	246.953	21.938.800
Residui di competenza es. 2018	4.163.326	18.300.000	943.269	23.406.595
Consistenza all'1.1.2019	4.775.248	39.379.925	1.190.222	45.345.395
Riscossioni	3.850.980	2.665.628	878.740	7.395.348
Variazioni	-100.996	-4.722.227	-133.291	-4.956.514
Residui da residui al 31.12.2019	823.272	31.992.070	178.191	32.993.533
Residui di competenza es. 2019	2.920.892	155.374.252	1.043.313	159.338.457
Totale residui attivi al 31.12.2019	3.744.164	187.366.322	1.221.504	192.331.990
RESIDUI PASSIVI	Correnti	In conto capitale	Partite di giro	Totale
Consistenza all'1.1.2018	2.060.791	55.413.466	1.272.818	58.747.075
Pagamenti	1.949.546	11.990.388	1.188.955	15.128.889
Variazioni	-16.744	-1.034.594	-12.747	-1.064.085
Residui da residui al 31.12.2018	94.501	42.388.484	71.116	42.554.101
Residui di competenza es. 2018	2.106.848	29.410.857	688.050	32.205.755
Consistenza all'1.1.2019	2.201.349	71.799.341	759.166	74.759.856
Pagamenti	1.886.086	20.838.744	684.779	23.409.609
Variazioni	-88.916	-357.438	-22.850	-469.204
Residui da residui al 31.12.2019	226.347	50.603.159	51.537	50.881.043
Residui di competenza es. 2019	2.621.600	65.766.140	1.427.124	69.814.864
Totale residui passivi al 31.12.2019	2.847.947	116.369.299	1.478.661	120.695.907

Fonte: rendiconto generale 2019

I dati esposti in tabella mostrano come, muovendo da un totale di residui attivi di 34,9 milioni al 1° gennaio 2018, nell'arco del biennio l'AdSP abbia accumulato ulteriori residui per un totale di 192,3 milioni.

In disparte la gestione corrente e le partite di giro, che mostrano un andamento fisiologico, i residui attivi in conto capitale presentano non poche criticità. In primo luogo, si riduce la capacità di riscossione, con un indice di riscossione residui che scende da 0,25 nel 2018 a 0,07 nel 2019.⁴⁷ Cresce, invece, il volume dei residui cancellati in sede di riaccertamento dei residui

⁴⁷ L'indice di riscossione residui è dato dal rapporto tra le riscossioni in conto residui effettuate nell'anno ed il totale dei residui attivi iscritti in bilancio all'inizio dell'esercizio.

in quanto ritenuti non più esigibili (da 2.648 euro nel 2018 a 4,7 milioni nel 2019).⁴⁸ Cresce, infine, la massa di residui attivi provenienti dalla gestione di competenza (da 18,3 milioni nel 2018 a 155,4 milioni nel 2019).

Analogo fenomeno si riscontra per la gestione dei residui passivi in conto capitale, passati da 55,4 milioni a 116,4 milioni nell'arco del biennio (+110 per cento). La massa di tali residui raddoppia nel biennio sotto la spinta della gestione di competenza, che registra un importante volume di impegni di spesa, pari a 65,8 milioni, per interventi infrastrutturali aggiudicati ma ancora in corso di realizzazione.

In effetti, nonostante lo sforzo dell'AdSP e l'intensa attività posta in essere, solo il 45 per cento delle risorse accertate nel 2019 è stato impegnato dall'Ente, e di queste, circa l'84 per cento è transitato nei residui passivi. La parte restante, circa 95 milioni, è passata direttamente in economia ed è confluita nell'avanzo vincolato in attesa di essere spesa negli esercizi futuri.⁴⁹

Considerato il *trend* di crescita dei residui attivi e passivi, il Collegio dei revisori, in sede di relazione al rendiconto 2019, ha invitato l'Ente ad attivarsi per riscuotere celermente i primi. Quanto ai secondi, ha rilevato che il pagamento dei residui pregressi in conto capitale ha registrato una crescita nel 2019 del 74 per cento, legata ad un'accelerazione delle opere in corso ed ha invitato l'Ente a proseguire con il massimo impegno nella realizzazione delle stesse, in modo da velocizzare i pagamenti e ridurre l'entità dei residui.

6.4. Il conto economico

Nella tabella che segue sono esposti i dati del conto economico del 2019, posti a confronto con quelli dell'esercizio precedente.

⁴⁸ La cancellazione di 4,7 milioni attiene, in realtà, ad un contributo dello Stato (ex l. n. 166 del 2002) destinato al rimborso delle quote di un mutuo a carico del bilancio del Mit che è stato oggetto di risoluzione a causa dei ritardi dell'Ente nell'esecuzione dei lavori. Tuttavia, per assicurare la copertura alle opere già appaltate, con decreto interministeriale n. 232 del 7 giugno 2019 sono state assegnate all'AdSP risorse per 4.070.902 euro, per il cui utilizzo e la successiva rendicontazione, è stato stipulato, nel mese di ottobre 2019, un Accordo di programma tra l'Ente e il Mit.

⁴⁹ Al riguardo, si consideri come nel bilancio iniziale di previsione per l'esercizio 2019 figurasse uno stanziamento in entrata per risorse in conto capitale di soli 18,7 milioni, a fronte di un accertamento finale di competenza di ben 173,6 milioni.

Tabella 20 - Conto economico

	2018	2019	Var. %
A) VALORE DELLA PRODUZIONE			
Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	18.675.894	17.884.573	-4,2
Altri ricavi e proventi, con separata indicazione dei contributi di competenza dell'esercizio	1.104.805	6.236.681	464,5
TOTALE A)	19.780.699	24.121.254	21,9
B) COSTI DELLA PRODUZIONE			
Per materie prime, sussidiarie, consumo e merci	13.196	15.485	17,3
Per servizi	6.046.998	6.857.457	13,4
Per godimento beni di terzi	32.780	9.063	-72,3
Per il personale	4.315.147	5.526.611	28,1
Ammortamenti e svalutazioni	1.214.863	6.229.559	412,8
Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	4.446	-5.069	-214,0
Accantonamenti per rischi	20.867	441.604	2.016,3
Oneri diversi di gestione	688.363	544.348	-20,9
TOTALE B)	12.336.660	19.619.058	59,0
DIFFERENZA TRA VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE (A-B)	7.444.039	4.502.196	-39,5
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI			
Altri proventi finanziari (di crediti iscritti nelle immobiliz.ni)	12.263	63.135	414,8
TOTALE C)	12.263	63.135	414,8
D) RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0	0	0,0
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI	0	0	0,0
RISULTATO ECONOMICO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+/-C+/-D+/-E)	7.456.302	4.565.331	-38,8
Imposte dell'esercizio	842.720	843.434	0,1
AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO	6.613.582	3.721.897	-43,7

Fonte: rendiconto generale 2019

L'esercizio 2019 chiude con un avanzo economico di 3,7 milioni, quasi dimezzato rispetto all'avanzo del 2018 (pari a 6,6 milioni) per effetto del maggior aumento dei costi di produzione (+ 59 per cento).

Il valore della produzione, pari a 24,1 milioni, è formato, prevalentemente, da "proventi per prestazioni e servizi", costituiti da canoni demaniali, tasse portuali, diritti fissi sull'imbarco e canoni di affitto, pari, complessivamente, a circa 17,9 milioni.

La voce “altri ricavi e proventi”, pari a 6,2 milioni, risulta in notevole crescita per via della menzionata contabilizzazione di un contributo dello Stato di 4,7 milioni destinato, in origine, al rimborso delle quote di un mutuo a carico del bilancio del Mit, ma oggetto di integrale svalutazione alla voce “Ammortamenti e svalutazioni” del conto economico ed alla voce “Fondo per rischi e oneri” dello stato patrimoniale a seguito della successiva risoluzione del mutuo.

Tra le altre poste di maggior rilievo che hanno contribuito alla crescita dei costi della produzione figurano i costi per il personale, che aumentano di 1,2 milioni e si attestano a complessivi 5,5 milioni. La crescita, dovuta all’assunzione di nuove unità in servizio, è tuttavia bilanciata da un più ridotto costo medio unitario, passato da euro 84.611 nel 2018 ad euro 82.487 nel 2019.

Tra i costi della produzione figura, inoltre, un accantonamento al fondo rischi che ammonta a 441.604 euro, in notevole aumento rispetto all’esercizio precedente.

Le imposte d’esercizio, per euro 843.434, si riferiscono all’Ires ed all’Irap.

6.5. Lo stato patrimoniale

Nella tabella che segue sono esposti in forma aggregata i dati relativi allo stato patrimoniale dell’esercizio 2019, posti a raffronto con quelli dell’esercizio precedente.

Tabella 21 - Stato patrimoniale

ATTIVITA'	2018	2019	Var.%
A) Immobilizzazioni			
Immobilizzazioni immateriali	23.496.990	32.367.909	37,7
Immobilizzazioni materiali	1.809.560	1.682.853	-7,0
Immobilizzazioni finanziarie	99.048	9.001	-90,9
TOTALE A	25.405.598	34.059.763	34,1
B) Attivo circolante			
Rimanenze	1.650	6.719	307,2
Crediti	85.107.993	252.050.765	196,1
Disponibilità liquide	61.947.066	65.231.080	5,3
TOTALE B)	147.056.709	317.288.564	115,8
C) Risconti attivi	54.842	56.865	3,7
TOTALE ATTIVO (A+B+C)	172.517.149	351.405.192	103,7
PASSIVITA'	2018	2019	Var.%
A) Patrimonio netto			
Fondo di dotazione	3.857.839	10.471.422	171,4
Altre riserve	3.644.434	3.644.434	0,0
Avanzi/disavanzi economico portati a nuovo	0	0	0,0
Avanzo/disavanzo economico d'esercizio	6.613.582	3.721.897	-43,7
TOTALE A)	14.115.855	17.837.753	26,4
B) Fondi per rischi ed oneri			
- per altri rischi ed oneri futuri	418.668	5.722.600	1.266,9
TOTALE B)	418.668	5.722.600	1.266,9
C) Trattamento di fine rapporto di lavoro	1.461.392	1.521.341	4,1
D) Debiti			
- verso finanziatori	520.858	527.683	1,3
- verso fornitori	1.588.103	3.184.481	100,5
- debiti tributari	901.949	1.210.728	34,2
- verso istituti di previdenza	245.015	281.441	14,9
- debiti diversi	8.019.080	5.392.448	-32,7
TOTALE D)	11.275.005	10.596.781	-6,0
E) Risconti passivi	145.246.228	315.726.717	117,4
TOTALE PASSIVO E PATRIMONIO NETTO (A+B+C+D+E)	172.517.148	351.405.192	103,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto generale 2019

Il patrimonio netto registra nel 2019 un incremento del 26,4 per cento, passando da 14,1 a 17,8 milioni, in misura pari all'avanzo economico dell'esercizio (3,7 milioni) interamente confluito nel fondo di dotazione.

La parte residua, pari ad euro 3.644.434, è data da un accantonamento a riserva indisponibile delle somme provenienti dalla soppressione e liquidazione dell'ex A.P. di Trapani. Al riguardo, l'Ente ha riferito di aver iscritto dette somme nel patrimonio netto in quanto ritenute "parte integrante" del patrimonio della neocostituita AdSP, a garanzia della struttura patrimoniale della stessa.⁵⁰ Sennonché, il vincolo di indisponibilità della riserva così accantonata non appare coerente con la finalità originaria dell'accantonamento, avendo il Ministero vigilante precisato che il trasferimento di dette somme nella contabilità dell'AdSP andava vincolato a copertura dei contenziosi giudiziari rimasti in essere al termine dell'attività liquidatoria dell'A.P. di Trapani. Per le dette finalità, l'AdSP ha costituito, peraltro, un vincolo in contabilità finanziaria su una quota corrispondente dell'avanzo di amministrazione.

Questa Sezione ritiene che, così operando, l'AdSP abbia vincolato in contabilità le somme in argomento secondo criteri disomogenei che non ne rispecchiano le finalità in modo univoco, trattandole in modo differenziato nel rendiconto finanziario e nelle scritture economico-patrimoniali. Invero, la riserva posta a garanzia della struttura patrimoniale dell'Ente ne sottrae l'utilizzo a copertura di eventuali perdite, ivi comprese le spese derivanti da sentenze definitive di condanna in esito ai contenziosi pendenti ereditati dall'A.P. di Trapani; al contrario, il vincolo di indisponibilità sull'avanzo, posto a copertura degli oneri potenziali emergenti dalle dette sentenze (e, quindi, più coerente con le sue ipotizzate destinazioni), avrebbe dovuto essere rilevato anche nel conto economico, mediante il correlato accantonamento nell'apposito fondo rischi e oneri di una quota di pari importo (per cause in corso) incidente sulla rappresentazione dei risultati di esercizio.

In riscontro alla rilevata criticità,⁵¹ l'AdSP ha espresso l'intento di procedere, nel corso dell'esercizio 2021, alla costituzione di un apposito "Fondo rischi contenziosi rivenienti dalla soppressione e liquidazione dell'ex A.P. di Trapani" per la quota differenziale del rischio presunto ancora in essere, pari a euro 839.527, emerso a seguito di un'attenta attività di ricognizione svolta dai legali dell'Ente.

⁵⁰ La nota del 20 ottobre 2021 prosegue affermando che le somme provenienti dall'ex Autorità Portuale di Trapani "...non costituiscono dal punto di vista della contabilità economico patrimoniale una spesa futura, e quindi un costo, che l'Ente dovrà sostenere e per cui è necessario prevedere un relativo fondo rischi ed oneri nello stato patrimoniale".

⁵¹ Nota del Presidente dell'AdSP del 9 novembre 2021, in risposta al rilievo istruttorio n. 3875 del 3 novembre 2021 inviato per il contraddittorio.

Nel prendere atto di quanto rappresentato, si invita l'Ente a dare compiuta attuazione ai principi di chiarezza e coerenza interna del bilancio, a salvaguardia della correttezza contabile della gestione economico-finanziaria.

Con riguardo al totale delle attività patrimoniali, queste si incrementano del 103,7 per cento, passando da 172,5 a 351,4 milioni, per effetto sia dell'incremento delle immobilizzazioni immateriali, costituite in prevalenza da manutenzioni straordinarie e migliorie su beni demaniali eseguite con le risorse del fondo perequativo di cui all'art. 1, c. 983, l. n. 296 del 2006, sia della sensibile crescita dei crediti dell'attivo circolante (+196,1 per cento), il cui ammontare, pari ad euro 252.050.765, non concorda ancora con l'importo dei residui attivi (euro 192.331.990).

La differenza di euro 59.718.775 è dovuta, secondo quanto riferito dall'Ente, ai diversi criteri di rilevazione utilizzati in contabilità finanziaria ed in contabilità economica per i lavori in corso di durata ultrannuale finanziati da terzi. Nella prima, si procede alla normale rilevazione per intero degli accertamenti e degli impegni di spesa, che confluiscono distintamente nella gestione in conto residui e si riducono in base all'effettiva movimentazione di cassa. Sotto il profilo economico, invece, la nota integrativa precisa che anche *“i pagamenti degli stati di avanzamento sono considerati «acconti all'appaltatore» e quindi rilevati tra i crediti di bilancio”*, con iscrizione aggiuntiva degli stessi nell'attivo circolante dello stato patrimoniale e conseguente disallineamento rispetto ai residui attivi.

Questa Corte ha evidenziato la problematica sin dal referto relativo all'esercizio 2016,⁵² nel quale invitava l'Ente a contabilizzare gli importi delle immobilizzazioni non ancora acquisite (pari, all'epoca, a 20,6 milioni) anziché tra i crediti dell'attivo circolante, nelle apposite voci delle *“immobilizzazioni in corso e acconti”* dell'attivo patrimoniale (come peraltro già indicato dalla circolare del Mef - Igf del 19 settembre 2002, prot. 99836).⁵³

Dopo tre esercizi, l'AdSP, seppur disponibile a valutare le possibilità di soluzione dell'evidenziata criticità in sede di adozione del nuovo regolamento di amministrazione e contabilità, non ha ancora provveduto a riconciliare l'importo dei crediti non solo con quello

⁵² Cfr. determinazione n. 74 del 10 luglio 2018, pubblicata in atti parlamentari, XVIII Legislatura, Doc. XV, n. 47, pag. 48.

⁵³ Al fine di assicurare la necessaria concordanza tra la contabilità economico-patrimoniale e quella finanziaria, l'atto di indirizzo del Mef rappresentava l'esigenza di iscrivere nell'attivo della situazione patrimoniale gli importi delle immobilizzazioni materiali ed immateriali - non ancora acquisite - alla voce *“Immobilizzazioni in corso”*, in correlazione alle corrispondenti somme riportate nel rendiconto finanziario tra le spese in conto capitale.

dei residui attivi, ma neppure con quello dei debiti degli Enti che contribuiscono al finanziamento dei lavori, accentuando così un divario che col tempo è quasi triplicato e che rischia, ormai, di compromettere la corretta rappresentazione dei crediti in bilancio.

Invero, lo stato patrimoniale espone crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici per 247,4 milioni, mentre l'ammontare dei corrispondenti contributi in conto impianti degli stessi soggetti, iscritti nei residui attivi alle voci "trasferimenti" (ctg. 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.4), è pari a soli 187,4 milioni (con uno scostamento, appunto, di 60 milioni).

In merito ai suddetti rilievi, l'Ente ha riferito che procederà, in sede di redazione del rendiconto consuntivo 2021, alla riconciliazione dell'importo dei crediti con quello dei residui attivi, contabilizzando le immobilizzazioni non ancora acquisite nelle apposite voci delle "immobilizzazioni in corso e acconti" dell'attivo patrimoniale, dando opportuna evidenza nella nota integrativa della modifica del criterio di contabilizzazione adottato.⁵⁴

In realtà, l'anzidetta criticità si riflette anche sulla rappresentazione dei risconti passivi, vale a dire sulle quote di risorse realizzate nell'esercizio o negli esercizi precedenti ma da imputare alla competenza economica di esercizi successivi. In effetti, detti risconti risultano, nella specie, pari a 315,7 milioni, importo che non si riconcilia con le componenti correlate iscritte all'attivo patrimoniale (immobilizzazioni per lavori in corso di realizzazione o realizzati e crediti da enti terzi), corrispondenti ai contributi agli investimenti che l'Ente avrebbe potuto stornare dal conto economico per rinviarli alla competenza degli esercizi successivi in misura pari alle quote di ammortamento da dedurre in ciascun esercizio. Tale modalità di contabilizzazione influisce, pertanto, anche sulle iscrizioni effettuate a conto economico, che andrebbero viceversa aggravate della sola quota di ammortamento delle immobilizzazioni finanziate da terzi, secondo i principi della contabilità economico-patrimoniale (OIC 16).

Si rinnova, pertanto, l'invito a riconsiderare i criteri contabili adottati ed a procedere in conformità alla riconciliazione delle poste non concordanti, dandone evidenza in nota integrativa per la chiarezza dei conti.

⁵⁴ Con la citata nota del 9 novembre 2021, il Presidente dell'AdSP ha chiarito che in ottemperanza al principio contabile OIC 23 nonché al principio della sostanza economica, ribadito dal d.lgs. n. 139 del 2015, l'Ente ha adottato il *criterio della commessa completata*, il quale prevede che l'annotazione dei lavori tra le immobilizzazioni possa essere effettuata solo alla data in cui avviene il trasferimento dei rischi e dei benefici connessi al bene realizzato, ossia quando la costruzione del bene è stata completata e il bene accettato dal committente a seguito dell'esito positivo del collaudo.

Le immobilizzazioni materiali, diminuite del 7 per cento, sono costituite da impianti e macchinari, attrezzature industriali e commerciali ed altri beni iscritti a bilancio in base ai valori risultanti dal registro degli inventari al netto degli ammortamenti.

Le immobilizzazioni finanziarie, diminuite del 91 per cento, corrispondono al valore delle partecipazioni societarie all'esito della procedura di liquidazione della società "Bacino 5 s.r.l.", di cui l'AdSP deteneva l'84 per cento del capitale sociale per un valore patrimoniale, iscritto in bilancio, di 90.047 euro. Dal piano di riparto finale di liquidazione della società in parola risulta che, dalla dismissione, l'AdSP ha realizzato una plusvalenza di euro 107.715.⁵⁵

Residua, dunque, una partecipazione nella società "O.S.P. s.r.l.", pari al 10 per cento del relativo capitale sociale, di cui ne è stata disposta la dismissione con delibera del Comitato dell'A.P. di Palermo n. 2 del 26 marzo 2015, di approvazione del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 1, cc. 611 e 612, della l. del 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).⁵⁶ Essendo andata deserta la relativa procedura ad evidenza pubblica, l'A.P. di Palermo ha disposto il recesso dalla società con decreto n. 95 del 20 gennaio 2016, provvedimento impugnato dalla società medesima. All'esito della vertenza, l'assemblea dei soci della "O.S.P. s.r.l." ha ratificato il recesso nella seduta del 24 novembre 2019, concordando un controvalore della partecipazione dell'Ente pari a 9 mila euro. L'atto di cessione della partecipazione societaria, stipulato il 13 febbraio 2020 e registrato all'Agenzia delle entrate il 20 febbraio 2020, conclude, dunque, il processo di dismissione delle società partecipate iniziato negli anni precedenti.

Le disponibilità liquide ammontano a 65,2 milioni (+5,3 per cento) e sono costituite, oltre che dai valori in cassa (pari a 54,3 milioni), da crediti di finanziamento corrispondenti alle somme anticipate dall'Ente e da riscuotere sul conto di Tesoreria unica (pari a 10,9 milioni).⁵⁷

Tra le passività, il fondo per rischi ed oneri passa da euro 418.668 a ben 5,7 milioni, per effetto del citato accantonamento nel fondo della svalutazione di un credito, dell'importo di 4,7

⁵⁵ I tempi della procedura di liquidazione della società Bacino 5 s.r.l., posta in liquidazione nel 1997, si sono protratti a causa di un contenzioso con la società che si è risolto transattivamente in data 19 ottobre 2018.

⁵⁶ La società, partecipata al 90 per cento dalla Cooperativa Porto 2000 ed al 10 per cento dall'A.P. di Palermo, svolge servizi di interesse generale nel porto di Palermo per la pulizia, la raccolta di rifiuti, il servizio idrico e l'illuminazione, con scadenza contrattuale nel 2020.

⁵⁷ A seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 18 agosto 2015, n.139, l'AdSP contabilizza i crediti di finanziamento tra le disponibilità liquide dell'attivo circolante e non più tra le immobilizzazioni finanziarie.

milioni, relativo al contributo dello Stato ex l. n. 166 del 2002 per il rimborso delle quote di un mutuo oggetto di successiva risoluzione contrattuale.

Il fondo TFR ammonta a 1,5 milioni e corrisponde al totale delle indennità maturate a favore dei dipendenti in carico, al netto dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione maturata.

I debiti ammontano a 10,6 milioni, con una diminuzione del 6 per cento rispetto al 2018, il cui importo maggiore si riferisce a debiti nei confronti dello Stato. Al pari dei crediti, anche la differenza tra il valore dei debiti e quello dei residui passivi (pari a euro 110.099.125) è costituita dall'importo dei lavori in corso di durata ultrannuale per i quali l'Ente ha già assunto l'impegno di spesa ma non ancora effettuato il pagamento.

Dalla diversa visione prospettica delle due contabilità è possibile desumere l'importo complessivo dei lavori in corso al 31 dicembre 2019, pari a quasi 170 milioni, di cui circa 60 milioni già anticipati dall'Ente in base agli stati di avanzamento dei lavori eseguiti.

Dalle voci che compongono i risconti passivi è invece possibile conoscere l'ammontare delle entrate accertate e/o riscosse per la realizzazione di opere infrastrutturali, di competenza degli esercizi successivi. Tali risconti mostrano una consistenza più che raddoppiata rispetto al 2018, passata da 145,2 a 315,7 milioni in un solo anno. Il fenomeno evidenzia, nella sua fisiologia, il rapido accumulo delle risorse complessivamente assegnate all'Ente e in attesa che vengano ultimati i lavori cui le stesse sono preordinate.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'AdSP del Mare di Sicilia Occidentale, costituita in data 28 giugno 2017 con la nomina del suo Presidente, ha assorbito le funzioni della soppressa Autorità portuale di Palermo, aggiungendo ai porti di Palermo e Termini Imerese quelli di Trapani e Porto Empedocle.

I 4 porti del *network*, ai quali si aggiungono, a far data dall'11 settembre 2021, anche il porto Rifugio di Gela e il porto Isola di Gela, ai sensi dell'art. 4, c. 2, lett. b), del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, sono compresi, altresì, all'interno della Zona economica speciale (Zes) della Sicilia Occidentale, nuovo ente preordinato ad individuare e valorizzare i nessi economico-funzionali tra infrastrutture portuali ed aree produttive, secondo gli indirizzi contenuti nel Piano di sviluppo strategico adottato dal Ministro per il sud e la coesione territoriale con decreto 15 giugno 2020.

Sono organi dell'AdSP il Presidente, il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti. A supporto dei processi decisionali è istituito l'Organismo di partenariato della risorsa mare, organo collegiale rappresentativo con funzioni consultive, i cui orientamenti, in ordine all'assetto e allo sviluppo del sistema portuale, possono essere disattesi dal Comitato di gestione solo previa adeguata motivazione.

Per lo svolgimento delle funzioni amministrative l'AdSP si avvale di un Segretariato generale, composto dal Segretario generale e da una Segreteria tecnico-operativa in cui operano 66 unità di personale, su una dotazione organica di 81 unità. Con l'assunzione in servizio di 16 unità in più rispetto al 2018, gli oneri per il personale crescono del 25,7 per cento, sebbene il costo unitario medio, pur ancora elevato, risulti in diminuzione del 2,5 per cento.

Relativamente alla gestione del personale, nel corso del 2020 il Ministero dell'economia e delle finanze - Ispettorato generale di finanza - ha condotto presso l'AdSP una approfondita verifica amministrativo-contabile che ha evidenziato talune criticità, riscontrate anche nell'esercizio dei poteri di vigilanza e controllo.

L'AdSP organizza la propria attività programmatica intorno a tre atti di indirizzo fondamentali: il Piano regolatore di sistema portuale, di cui fa parte integrante il Documento di pianificazione strategica di sistema (Dpss), già predisposto dall'AdSP ed in attesa dei pareri di competenza; il Piano operativo triennale, che l'AdSP aggiorna annualmente in coerenza con i singoli Piani regolatori portuali; ed il Programma triennale delle opere pubbliche, contenente

l'elenco annuale dei lavori e la misura dei finanziamenti previsti per l'esecuzione delle opere in programma.

Le strategie di azione prevedono, quale primo obiettivo, il potenziamento dei porti commerciali, attraverso il completamento dei moli e delle banchine, il ripristino dei fondali e una migliore distribuzione degli spazi e dell'edilizia da asservire; ciò consentirà di perseguire anche l'obiettivo dell'incremento del traffico crocieristico, per il quale è prevista la realizzazione di *terminal* dedicati e il potenziamento di servizi di qualità.

Nelle more dell'adozione del Dpss, è giunto a definitivo compimento il Piano regolatore del porto di Palermo, teso a risolvere talune criticità che si sono palesate nel tempo (aree sottoutilizzate, irrazionale distribuzione delle attività, assenza di aree specializzate, flussi di traffico congestionati). Il Piano regolatore del porto di Termini Imerese, sebbene più risalente nel tempo, mira, invece, a risolvere i problemi strutturali del porto, derivanti dalla scarsa protezione delle opere foranee e dal conseguente insabbiamento dei fondali, che si riflette negativamente sull'operatività delle banchine. I porti di Trapani e Porto Empedocle, transitati alle competenze dell'AdSP nel settembre del 2017, sono, infine, ancora privi di una organica pianificazione delle scelte strategiche. Entrambi presentano scarsa agibilità, con fondali di pochi metri per le banchine e l'assenza di un *terminal* passeggeri.

In aggiunta all'attività di pianificazione ed attuazione delle opere portuali, l'AdSP provvede al rilascio, per conto dello Stato, di titoli concessori per la disponibilità delle aree demaniali all'interno dell'ambito portuale e titoli autorizzatori per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali, che le imprese autorizzate sono tenute ad eseguire (al momento nei soli porti di Palermo e Termini Imerese) mediante l'impiego di lavoratori temporanei forniti da un'apposita impresa portuale preposta alla selezione, formazione e avviamento del personale occorrente.

Benché l'attività autorizzatoria e concessoria per la gestione del demanio marittimo sia tra le più significative per sostenere l'economia portuale e renderla competitiva, la procedura seguita dall'AdSP per la individuazione delle imprese concessionarie o da autorizzare continua ad essere incentrata su mere istanze di parte, piuttosto che su procedure competitive ad iniziativa dell'Autorità portuale, finalizzate ad ottenere le migliori condizioni possibili in un'ottica di sistema. Al riguardo, questa Sezione ritiene che solo attraverso una concreta programmazione delle attività e dei servizi da svolgere, l'AdSP potrà ambire a governare il

processo di efficientamento dei servizi e degli impianti portuali, un processo che il piano di sviluppo delle infrastrutture e la sapiente gestione dei canoni demaniali può solo accompagnare.

I dati di monitoraggio evidenziano, al momento, una discreta crescita delle imprese dedite allo svolgimento dei servizi portuali (+75 per cento rispetto al 2018), mentre rimane invariato il numero di quelle autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali. Quanto alle concessioni, emerge, invece, un più diffuso ricorso alle istanze di rinnovo (+89 per cento) nel quadro di una sostanziale flessione delle licenze totali in essere (-8,1 per cento), più marcata nell'ambito dello scalo di Porto Empedocle (-17 per cento).

Per quanto concerne i canoni demaniali, il cui ammontare supera i 7 milioni l'anno, con una incidenza sulle entrate correnti ed un tasso di riscossione in costante crescita, emerge la diffusa prevalenza di concessioni per piccole attività commerciali e turistico ricreative, salvo il caso di Porto Empedocle dove i canoni industriali raggiungono dimensioni inconsuete (oltre 3 milioni l'anno). La riduzione in termini reali delle entrate complessive da canoni concessori è pari al 7,7 per cento, attribuibile, essenzialmente, alla più ridotta attività del solo porto di Palermo (-17,2 per cento), dove si contraggono soprattutto le attività commerciali.

Quale piattaforma logistica della parte occidentale dell'isola, il sistema degli scali portuali dell'AdSP offre le migliori potenzialità di sviluppo nel settore delle merci convenzionali, i cui dati di traffico evidenziano una sostanziale stabilità, con oltre 8,3 milioni di tonnellate di merci movimentate nell'anno (il 69,5 per cento delle quali all'interno del porto di Palermo). Per consolidare le posizioni raggiunte, i programmi dell'AdSP prevedono il trasferimento dal porto di Palermo a quello di Termini Imerese di buona parte della movimentazione delle merci. Quanto al flusso dei passeggeri, attestatosi a circa 3,1 milioni di unità (un sesto dei quali crocieristi), i dati mostrano una flessione del 6,4 per cento, concentrata, essenzialmente, nel porto di Trapani.

Il progetto di riqualificazione del sistema portuale può contare su un finanziamento complessivo di circa 400 milioni, la metà dei quali destinati alle opere del porto di Palermo. L'impatto dei maggiori finanziamenti statali ed europei ha prodotto una intensa attività di pianificazione nonché l'avvio di numerose procedure di gara e apertura di cantieri, che non sono comunque bastati ad evitare che una consistente quota delle risorse assegnate (pari a 116,4 milioni) venisse accantonata nell'avanzo vincolato di amministrazione in attesa del loro

effettivo utilizzo. Al riguardo, è da evidenziare come solo il 45 per cento delle risorse accertate nel 2019 sia stato impegnato dall'Ente, e di queste, circa l'84 per cento è transitato nei residui passivi. A parziale spiegazione del fenomeno, è da osservare come ben 52 milioni di contributi statali siano stati assegnati all'Ente solo alla fine dell'esercizio, con conseguente necessario accantonamento nell'avanzo vincolato in attesa della definizione delle relative procedure di gara.

Per detti motivi, sia il saldo finanziario (pari a 98,5 milioni) che il risultato di amministrazione di fine esercizio (pari a 126 milioni) registrano un notevole incremento, mentre sotto il profilo economico la gestione chiude con un avanzo di 3,7 milioni, di dimensioni più ridotte rispetto a quello del 2018 (pari a 6,6 milioni). In crescita anche il patrimonio netto (+26,4 per cento), passato da 14,1 a 17,8 milioni per effetto della confluenza dell'intero avanzo economico nel fondo di dotazione.

In ordine agli interventi che l'AdSP ha complessivamente in corso di esecuzione al termine del 2019, pari a quasi 170 milioni, risultano già anticipati dall'Ente, in base agli stati di avanzamento dei lavori eseguiti, circa 60 milioni. La rapida crescita dei finanziamenti si è tradotta, sul piano patrimoniale, in un consistente aumento dei crediti (rilevati in bilancio per 252 milioni) e dei risconti passivi (giunti a 315,7 milioni), le cui poste registrano, nelle more della esecuzione dei lavori, gli importi delle entrate rinviate alla competenza degli esercizi successivi.

A seguito dei rilievi di questa Corte in merito alla non corretta allocazione di talune poste dello stato patrimoniale riguardanti le riserve indisponibili ed i crediti dell'attivo circolante, l'Ente ha assicurato che procederà, in sede di redazione del rendiconto consuntivo 2021, alla costituzione di un apposito "Fondo rischi contenziosi rivenienti dalla soppressione e liquidazione dell'ex A.P. di Trapani" per la quota differenziale del rischio presunto ancora in essere (pari a euro 839.527), nonché alla riconciliazione dell'importo dei crediti con quello dei residui attivi, contabilizzando le immobilizzazioni non ancora acquisite nelle apposite voci delle "immobilizzazioni in corso e acconti" dell'attivo patrimoniale.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

