

materia portuale", che ha istituito fra le varie autorità portuali quella di Napoli (art. 6, c. 1), ha statuito la privatizzazione dei beni e delle attività produttive portuali svolte dagli enti portuali (art. 20) e l'attribuzione ai nuovi enti delle sole funzioni pubblicistiche di programmazione, ordinamento e controllo delle attività esercitate nell'ambito portuale (art. 6), ha delineato la configurazione istituzionale di tutte le autorità portuali come enti pubblici non economici e non consorziali (art. 8) ed ha per l'immediato consentito solo in via provvisoria la prosecuzione della precedente duplice attività degli enti portuali, all'uopo denominati organizzazioni portuali.

1.2.1 Tra le indicate funzioni pubblicistiche nella legge di riordino non figura quella relativa alla regolamentazione delle prestazioni d'opera e dei servizi e in particolare non figura la potestà tariffaria dei vari servizi, come quello relativo alle operazioni portuali², ma solo dei servizi d'interesse generale che, in quanto tali, devono essere non coincidenti, nè strettamente connessi alle operazioni portuali.

Le tariffe di dette operazioni - che, ai sensi dell'art. 16, c. 1 della legge sono il carico, lo scarico, il trasporto, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale svolti nell'ambito portuale - non sono più fissate dall'istituzione pubblica, che deve solo vigilare sulla loro applicazione, ma, nella loro autonomia imprenditoriale privata fondata sul rapporto costi-benefici, dalle singole imprese (autorizzate allo svolgimento delle operazioni portuali), tenute solo a renderle pubbliche, a comunicarle alle autorità portuali e ad osservarle (art. 16, c. 2° e 5°)³.

12.2 Siffatta connotazione funzionale rende perciò molto differenti le autorità portuali da altre consimili autorità amministrative indipendenti, come in

² Tra i compiti del CAP di Napoli l'ordinamento istitutivo del medesimo contemplava all'art. 2 c. 2, n. 14, quello di "determinare le tariffe di tutti i servizi" (esclusi quelli ferroviari e quelli doganali).

³ Per l'analisi della disciplina regolamentare concernente le autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali si fa rinvio al successivo paragrafo 15.1 della Parte III.

particolare le autorità per la regolazione di servizi di pubblica utilità, istituite con la recente legge 14 novembre 1995, n. 481.

Ciascuno di detti organismi infatti stabilisce e aggiorna - come prescrive l'art. 2 c. 12, lett. e) - la tariffa base, in relazione all'andamento dei prezzi, nonché i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe e ha la potestà di sanzionare (pecuniariamente) la inosservanza delle medesime (idem, comma 20, lett. e).

Divergenze si rinvencono anche sotto il profilo strutturale, avendo le autorità portuali personalità giuridica di diritto pubblico (art. 6, c. 2 l. n. 84/1994), mentre le autorità per la regolazione dei servizi di pubblica utilità natura di organi collegiali (art. 2, c. 7 e 27 l. n. 481/95), ancorchè dotati di autonomia organizzativa, contabile e amministrativa (ma assoggettati espressamente, anche essi, al controllo di questa Corte).

2. Il consorzio autonomo per il porto di Napoli nel quadro della disciplina attuativa della legge di riordino in materia portuale.

La cennata prosecuzione "a stralcio" della precedente complessiva attività posta in essere dalle pregresse istituzioni portuali ha costituito nel disegno normativo della legge n. 84 una soluzione obbligata, a motivo del complesso nuovo quadro ordinamentale del quale nella citata legge n. 84 sono stati posti i tratti salienti, che avrebbero poi dovuto trovare ulteriore svolgimento normativo in sede di disciplina amministrativa all'uopo prevista in ordine a numerosi profili.

2.1. L'attivazione del complesso procedimento integrativo del nuovo ordinamento portuale è stata determinata dalla emanazione entro i sessanta giorni previsti dall'art. 6, c. 7 della legge 84 dei decreti ministeriali in data 6 aprile 1994⁴, con i quali sono stati individuati da parte del Ministro dei trasporti e della navigazione i limiti territoriali di ciascuna autorità portuale.

⁴ G.U. n. 116 del 20 maggio 1994 (per l'Autorità portuale di Napoli, cfr. pag. 37).

Quanto a quella di Napoli, i limiti risultano costituiti dalle aree demaniali marittime (comprese le opere portuali e gli antistanti spazi acquei) localizzate nel tratto di costa tra Bagnoli e S. Giovanni a Teduccio.

Conseguentemente è risultata trasferita alle autorità marittime la competenza - prima attribuita al CAP - negli ambiti portuali estranei agli indicati limiti⁵ e cioè quelli relativi ai porti di Castellammare di Stabia, Torre Annunziata, Pozzuoli, Portici e Torre del Greco.

Il trasferimento di dette competenze risulta da specifici "verbali di riconsegna di beni e pertinenze demaniali" (comprensivi di aree, specchi acquei, opere del demanio marittimo, impianti di illuminazione e di fornitura idrica e relative attrezzature). Detta riconsegna è avvenuta il 30 dicembre 1994 per i porti di Castellammare di Stabia e Torre Annunziata, il 10 gennaio 1995 per i porti di Torre del Greco e Portici e il successivo 27 gennaio per il porto di Pozzuoli.

2.2 Con decreto ministeriale 14 novembre 1994⁶ e quindi oltre il termine di 30 giorni previsto dalla legge - sono stati poi identificati i servizi d'interesse generale che le autorità portuali sono tenute ad offrire a titolo oneroso agli utenti portuali, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c) della predetta legge di riordino n. 84.

L'indicato decreto - che il Ministero vigilante ha ritenuto avere soltanto valore ricognitivo e non normativo e perciò emanabile non secondo la procedura fissata dall'art. 17, c. 4 della legge n. 400/1988 (senza cioè il parere del Consiglio di Stato e senza il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti)⁷ assume particolare rilievo in ordine al C.A.P. di Napoli.

⁵ L'ambito portuale sulla terraferma si estende su una superficie di 1,37 Km² circa e quello sullo specchio acqueo su 2,8 Km² circa.

⁶ G.U. n. 275 del 24 novembre 1994.

⁷ Sul punto questa Sezione di recente ha formulato riserve in sede di referto relativo all'Ente autonomo del porto di Savona trasmesso al Parlamento unitamente alla determinazione n. 47 del 25 luglio 1995, cui si fa rinvio (cfr. paragrafo 2.2 e 8.3).

Come più avanti sarà evidenziato (cfr. tab. n. 11), significativa è la rilevanza di detto scalo in termini di movimento passeggeri, che nel periodo in esame ha oscillato tra i 5,87 milioni circa del 1993 ed i 5,09 milioni del 1995⁸.

Nel novero dei servizi d'interesse generale previsti nel menzionato decreto ministeriale figura infatti anche la gestione delle stazioni marittime e di supporto ai passeggeri.

La menzione di detta attività - considerata dalla legge n. 84 unitamente alle operazioni portuali di sbarco, imbarco, deposito e movimentazione di merci ai fini della concessione di aree e banchine (art. 18, c. 1) - è stata poi stralciata (nell'ambito dei decreti legge correttivi della legge di riordino, dei quali è cenno nel paragrafo 3, cui si rinvia) dal predetto contesto legislativo e successivamente inclusa tra i servizi d'interesse generale, definiti in ottemperanza alla disposizione dell'art. 6, c. 1, lett. c) della predetta legge di riordino n. 84.

Devesi peraltro sottolineare al riguardo che in tale sede legislativa i servizi generali sono rapportati in via strumentale all'esercizio delle indicate operazioni portuali, come identificate nell'art. 16, c. 1 della stessa legge n. 84, rispetto alle quali appare estranea la movimentazione passeggeri.

E' poi da considerare che siffatta gestione intestata alle autorità portuali costituisce una deroga al fondamento stesso della riforma, volta a liberare le istituzioni portuali pubbliche da ogni forma di gestione imprenditoriale dei porti e a rendere le medesime (denominate dalla legge "Autorità") titolari di soli compiti di programmazione, controllo e coordinamento delle attività portuali espletate dai privati, nonchè di amministrazione di parte del demanio marittimo.

Sottesi a tale riforma, com'è noto, sono da assumere la constatazione della maggiore rispondenza dell'iniziativa privata nello svolgimento delle cennate attività imprenditoriali e, sullo sfondo, i reiterati onerosi interventi finanziari dello Stato diretti al ripiano dei deficit degli enti portuali.

D'altra parte, i saldi finanziari della gestione passeggeri del C.A.P. di Napoli - come in seguito sarà evidenziato (cfr. paragrafo 14) sono risultati in

⁸ La movimentazione passeggeri di Napoli in rapporto a quella dell'intero sistema portuale del golfo (fino al 1994) si colloca su valori vicini all'80%.

ogni anno del periodo in esame di segno negativo (vanno dai 1754 milioni del 1993 ai 637,5 milioni del 1995).

Non sono perciò da escludere per l'avvenire negative risultanze gestorie, sia in ordine allo scalo in esame sia su piano generale, in relazione cioè alle altre realtà portuali interessate a siffatta utilizzazione degli scali.

Al riguardo, peraltro, solo l'applicazione concreta della normativa assumerà carattere decisivo, atteso che la gestione dei servizi generali - secondo l'art. 6, c. 5 della legge sarà effettuata non già direttamente dalle autorità portuali, ma da apposite imprese concessionarie, individuate previa gara pubblica, come dispone l'art. 4, c. 5 della legge di riordino.

2.3 La terza tappa attuativa di tale legge è costituita dai due regolamenti previsti uno dall'art. 16 per disciplinare i poteri delle autorità portuali circa l'esercizio delle operazioni portuali da parte delle imprese del settore e l'altro dall'art. 18 per regolamentare i poteri degli indicati enti in ordine alla concessione delle aree e delle banchine demaniali da parte delle imprese autorizzate alle operazioni portuali.

I due cennati testi normativi, emanati nel 1995 e successivamente trasmessi alla Corte ai fini del controllo sono stati poi ritirati dal Ministero stesso per la prescritta preventiva acquisizione del visto del Ministro Guardasigilli, che era stata omessa: solo il primo ha completato la fase del controllo ed è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (n. 47 del 26 febbraio 1996): di tale atto normativo è cenno anche nel paragrafo 15.1, cui si rinvia.

2.4 L'elencazione delle ulteriori tappe normative previste dalla legge ed ancora da percorrere mediante provvedimenti normativi appare non agevole in considerazione anche del loro rilevante numero.

Tuttavia merita un cenno la non ancora emanata disciplina ministeriale contenente la nuova classificazione dei porti in ragione della tipologia, della dimensione e delle caratteristiche funzionali degli stessi.

Al riguardo va sottolineato che risulta appena attivato da parte del Ministro dei trasporti e della navigazione il relativo procedimento che, secondo

l'art. 4 della legge n. 84, ha inizio con la consultazione delle autorità portuali in ordine ad uno specifico schema di decreto sul quale acquisire il circostanziato parere delle medesime⁹. Non è stato ancora effettuato l'invio del testo alle regioni e conseguentemente ai due rami del Parlamento.

In materia di classificazione dei porti va puntualizzato che il porto di Napoli, come più avanti non si mancherà di sottolineare, oltre alla già indicata rilevanza in termini di movimentazione passeggeri, ha realizzato traffici - secondo quanto indicato dall'Ente stesso - attestatisi nel periodo in esame tra i 14,8 milioni di tonnellate del 1992 ai 14,1 milioni del 1993 (13 nel 1994 e 12,8 nel 1995).

Siffatte connotazioni funzionali dello scalo in esame inducono a ritenere che anche in sede di riclassificazione dei porti ai sensi dell'art. 4 della legge n. 84 quello di Napoli potrà risultare in possesso dei requisiti per l'inquadramento nella prima classe (dei porti della II categoria) e cioè tra i porti a carattere economico di rilevanza internazionale, nonostante i più restrittivi criteri di classificazione previsti dalla nuova legge, del resto resisi da tempo necessari.

Ai sensi invero della disciplina contenuta nell'art. 4 c. 4 della legge di riordino la entità del traffico in termini di tonnellate - a differenza della precedente disciplina di cui al r.d. 2 aprile 1885, n. 3095 - non solo è predeterminata non per legge (ma con un atto amministrativo, più prontamente quindi adeguabile alle situazioni di fatto non certo immutabili), ma non è l'unico elemento rilevante ai fini della classificazione, che risulterà determinata anche in base alle caratteristiche tipologiche, di sicurezza degli scali, di efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra etc.

Che poi l'applicazione di detti criteri, benchè "più restrittivi", possa ritenersi adeguata, su un piano generale, emergerà dai contenuti dei vari decreti ministeriali di classificazione e in particolare dal numero dei porti economici classificati a rilevanza internazionale¹⁰.

⁹ Detto schema è stato inviato solo in data 19 gennaio 1996 (e quindi ben oltre i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di riordino) con nota n. 5200243. Nel testo sono individuati indicatori obiettivi di tipo quantitativo, funzionale e strutturale per determinare l'appartenenza di ogni porto non militare alle varie classi economiche, nonchè le funzioni dallo stesso svolte.

¹⁰ A tale riguardo un parametro valutativo è dato dal comportamento degli altri Stati europei, ispirato alla concentrazione di attenzioni strategiche e investimenti su ben

Costituisce obiettiva esigenza che l'attesa classificazione dei porti valga a prevenire la polverizzazione di risorse pubbliche, già inferiori rispetto al passato e in certo qual modo a sopperire alla disattesa - dalla legge di riforma - articolazione dei porti nazionali in "sistemi", così come aveva previsto - per contro - il Piano generale dei trasporti¹¹

3. I provvedimenti legislativi d'urgenza correttivi della legge di riforma.

La cennata insoddisfacente attività normativa del Ministro vigilante, diretta ad integrare il nuovo ordinamento delle istituzioni pubbliche portuali, va correttamente correlata anche alla decisione governativa di introdurre disposizioni d'urgenza modificative di significativi tratti della legge n. 84 subito dopo l'emanazione della stessa e anzi già prima della entrata in vigore di detto testo legislativo.

Peraltro l'esame parlamentare della normativa d'urgenza ha incontrato difficoltà varie che hanno determinato la reiterazione puntuale del primo decreto legge (il n. 100 del 12 febbraio 1994) numerose volte e la non ancora conclusa conversione in legge della decretazione.

Le cennate difficoltà vanno rapportate alla progressiva espansione dell'area modificativa - mediante decreto legge - dell'originaria disciplina della legge n. 84 e specialmente al carattere non sempre perspicuo dei ritocchi proposti in merito dal Governo, come nel corso del referto non si ometterà di evidenziare.

Al riguardo si sottolinea - come fattispecie più significativa (art. 3 del D.L. n. 696/1994) - l'avvenuta costituzione delle autorità portuali mediante decreto legge, sostanziatasi peraltro soltanto nella nomina del commissario di

individuati pochi scali: due in Germania (Amburgo e Brema), uno solo in Belgio (Anversa), due in Francia (Marsiglia e Le Havre), due in Olanda (Rotterdam ed Amsterdam) e tre in Spagna (Barcellona, Valencia e Algeciras).

¹¹ Al riguardo la Corte richiama le puntuali considerazioni svolte nel referto relativo all'Ente Autonomo per il porto di Savona in ordine agli esercizi 1990-92, paragrafo 1.3 e 8.2 (Atti parlamentari Senato della Repubblica XII Legislatura Doc. XV, n. 1).

detti enti e nell'assenza, perciò, sia della coeva istituzione di relativi collegi dei revisori dei conti, sia della previa emanazione della specifica disciplina contabile prevista dalla legge di riordino n. 84, nonché della prioritaria predisposizione dei necessari strumenti operativi contabili, quali sono i bilanci preventivi.

In presenza delle conseguenti incertezze applicative il delegato della Corte dei conti aveva manifestato all'Ente e al Ministero vigilante¹² dubbi sulla ammissibilità dei rimedi escogitati da quest'ultimo al riguardo.

In assenza infatti di specifica disciplina legislativa d'urgenza (derogatoria di quella recata dalla legge di riordino) in tema di organi di controllo interno delle autorità portuali e di regolamentazione contabile di detti enti, il delegato della Corte dei conti aveva espresso riserve sulla operatività degli organi di controllo dei pregressi enti portuali come collegi dei revisori dei conti anche delle autorità portuali, del resto connotati da struttura enormemente differenziata rispetto a quella prevista dalla legge di riordino¹³.

Per tali considerazioni ed atteso il rischio della formazione di gestioni di fatto e del conseguente disordine contabile derivante dalla utilizzazione da parte dei neo-costituiti nuovi enti dei bilanci a suo tempo predisposti per il 1995 dagli ex enti portuali, il Governo con il successivo D.L. n. 119 del 21 aprile 1995 ha posto rimedio stabilendo all'art. 3 c. 11 che le organizzazioni portuali e le autorità portuali sono considerati, anche ai fini tributari, un unico soggetto fino alla data della avvenuta dismissione dei beni ed attività da privatizzare.

D'altra parte nello stesso articolo 3, c. 11 è precisato che detta dismissione avviene mediante la trasformazione di ciascuna organizzazione portuale in tutto o in parte in una delle società previste dal codice civile.

La emanazione dei vari decreti legge succedutisi con bimestrale puntualità dal 12 febbraio 1994 e giunti alla XIV riproposizione (D.L. n. 202 del 17 giugno 1996, nonché il carattere non ordinato e progressivamente incrementativo della disciplina (emandativa della legge di riordino) posta in essere con i cennati decreti hanno in sostanza costituito - al di là dell'opposto

¹² Cfr. nota n. 1290 in data 9 marzo 1995.

¹³ La indicata operatività era stata invece consentita dal Ministero vigilante con telex in data 20 gennaio 1995 diretto ai vari commissari (delle istituzioni portuali costituite con decreto legge)

obiettivo prefissosi dal Governo - un obiettivo intralcio alla attuazione della riforma, della quale è possibile riscontrare perciò solo incipienti interventi, come nel corso del referto sarà evidenziato con riferimento specifico all'Ente in esame .

Questa Sezione del resto ha già rilevato criticamente¹⁴ siffatto indirizzo normativo del Governo e deve constatare la persistente censurabile frammentarietà emendativa della legge di riordino, come è comprovato dalla recente emanazione del decreto legge 2 gennaio 1996 n. 3, diretto a prolungare il termine del precedente D.L. 18 dicembre 1995, n. 535 emanato per consentire l'ulteriore impiego presso le imprese portuali dei lavoratori già soci delle compagnie portuali (trasformatesi in società per la fornitura di mere prestazioni di lavoro)¹⁵.

¹⁴ Si veda il citato referto sull'Ente porto di Savona, di cui alla determinazione n. 47 del 25 luglio 1995 (paragrafo 3), nonché quello sul Consorzio del porto di Civitavecchia, di cui alla determinazione n. 73 del 19 dicembre 1995.

¹⁵ E' singolare poi che il disegno di legge (atto n. 2409) per la conversione del D.L. n. 3/96 sia stato presentato al Senato, mentre quello relativo al D.L. n. 536/95 - da emendare all'art. 3, c. 13 - fosse stato presentato alla Camera dei deputati (atto n. 3598).

PARTE II

Profili strutturali

4. Gli organi istituzionali

La durata degli organi del consorzio era stabilita in cinque anni dall'art. 14 del decreto legge 11 gennaio 1974, convertito con modificazioni nella legge 11 marzo 1974, n. 46, istitutivo del C.A.P. di Napoli.

L'amministrazione era ripartita tra il presidente, l'assemblea e il consiglio direttivo; il controllo interno era demandato ad un collegio dei revisori dei conti composto da 7 membri.

Come già sottolineato nel precedente referto, cui si fa rinvio, con DPR 6 dicembre 1993 l'Ente era stato sottoposto a gestione straordinaria, ai sensi dell'art. 16 del D.L. 17 dicembre 1986, n. 873, convertito, con modificazioni, nella legge 13 febbraio 1987, n. 26, per "irregolarità e deficienze riscontrate nell'amministrazione", tali da "compromettere il normale funzionamento".

Tale provvedimento aveva perciò preceduto di pochi mesi quello dell'11 luglio 1994, con il quale il Ministro vigilante ha proceduto al commissariamento di tutti gli enti portuali in applicazione dell'art. 3, c. 8 del decreto legge 21 giugno 1994, n. 400.

La disciplina quivi contenuta ha trovato la sua ratio nella "constatata esigenza di prevedere un sistema più efficace per assicurare il passaggio dell'attuale al nuovo sistema organizzatorio della portualità".

4.1 Il Commissario

Contestualmente allo scioglimento degli organi di amministrazione del C.A.P. il Ministro vigilante ha nominato un commissario ed un commissario aggiunto.

L'amministratore straordinario dell'Organizzazione portuale esplica altresì le funzioni dell'autorità portuale costituita mediante provvedimento legislativo (art. 3, c. 11 del D.L. n. 696) con decorrenza dal 1995 ed effetto fino alla nomina degli organi ordinari di tale ultimo ente.

4.1.1 La procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Napoli - come di quelli delle altre consimili autorità - risulta in base alla legge di riordino, differente rispetto a quella a suo tempo prevista per il presidente del consorzio in esame e, d'altra parte, l'art. 8 della legge n. 84 del 1994 non riduce certo la complessità dell'iter, ma anzi sotto certi aspetti la aggrava.

E' prescritta infatti la designazione di una terna di esperti (di massima e comprovata qualificazione professionale) da parte, uno, dei comuni, uno, delle province e l'altro delle camere di commercio ricompresi nella circoscrizione territoriale dell'autorità portuale e, d'altra parte, il Ministro dei trasporti e della navigazione provvede non già in via esclusiva ma d'intesa con la regione interessata.

Le indicate designazioni erano pervenute al Ministro entro il termine del 31 marzo 1995 fissato dall'art. 3 del D.L. n. 39 del 21 febbraio 1995 - derogativo dell'art. 8 c. 2 della legge di riordino - ed era stata disposta altresì la relativa nomina, sulla quale peraltro un ramo del Parlamento - chiamato ad esprimersi ai sensi dell'art. 3 della legge n. 14 del 1978 - aveva espresso parere contrario in data 25 luglio 1995¹⁶.

La gestione dell'Autorità continua pertanto ad essere svolta - come già anticipato - da un commissario subentrato nell'esercizio delle attribuzioni proprie dell'assemblea, del consiglio direttivo e del presidente.

Pur nel silenzio della disposizione recata dall'art. 16 del D.L. n. 837/1986 concernente la nomina del commissario, il Ministro vigilante - come già anticipato - ha altresì provveduto alla nomina di un commissario aggiunto; tale nomina del resto è stata disposta anche in ordine agli altri enti portuali, originariamente in carenza di espressa disposizione del decreto legge vigente (n. 400/1994); successivamente, peraltro, a tale lacuna si è posto rimedio mediante specifica disposizione inserita nel decreto legge 22 dicembre 1994 n.

¹⁶ In particolare, cfr. Bollettino Commissioni parlamentari della Camera dei deputati in data 25 luglio 1995, pag. 72. E' da soggiungere che successivamente all'indicato parere non favorevole il presidente della regione Campania aveva sollecitato il Ministro vigilante a provvedere ugualmente alla nomina del candidato trattandosi di una pronuncia consultiva non vincolante. Il comportamento omissivo ministeriale determinava poi l'impugnativa presso il TAR della Campania, che si è finora pronunciato - in senso negativo - solo sulla richiesta di sospensione del comportamento.

696 (confermata nei vari decreti legge reiterativi), in accoglimento dell'avviso espresso da questa Sezione (cfr. determinazione n. 49 del 29 novembre 1994).

4.1.2 L'indicato commissario dell'Organizzazione portuale (e cioè dell'ex consorzio autonomo per il porto di Napoli) - come già accennato - ha assunto anche la titolarità della gestione straordinaria dell'Autorità portuale di Civitavecchia, costituita mediante provvedimento legislativo e cioè mediante la disposizione dell'art. 3, c. 8 del già indicato D.L. n. 696 del 22 dicembre 1994, che con carattere generale ha inteso avviare la realizzazione delle nuove istituzioni pubbliche portuali.

In precedenza si è già rilevato il carattere lacunoso di tale decisione governativa, che ha inteso dare attuazione, sebbene in via legislativa, alla legge di riordino, limitandosi peraltro alla sola costituzione dell'organo (straordinario) di amministrazione e omettendo per contro di dettare norme anche in ordine agli altri organi previsti dalla legge, necessari al funzionamento dell'Ente (collegio dei revisori dei conti e segretariato generale), nonché alla precisa predisposizione di taluni fondamentali strumenti operativi della gestione, come il regolamento di contabilità, previsto nell'art. 6, c. 3 della legge, e il bilancio di previsione: si richiamano perciò in questa sede le considerazioni espresse nel paragrafo 3.

4.1.3 Alla fine dello stesso paragrafo 3 si è già precisato che detta dismissione coincide - secondo il dettato normativo - con la trasformazione (ad opera del Commissario) di ciascuna organizzazione portuale, in tutto o in parte, in una delle società previste del codice civile.

Al riguardo va sottolineato che il Commissario ha promosso la costituzione mediante atto notarile in data 2 novembre 1995 della Società porto di Napoli S.p.A., con un capitale di 200 milioni, sottoscritto in ragione di 199 milioni dall'Autorità portuale di Napoli e di un milione dalla locale Camera di Commercio ed amministratore unico è stato nominato lo stesso Commissario.

La iscrizione di detta società nel registro delle imprese è avvenuta in data 24 novembre 1995, da tale data risultando perciò acquisita dalla società stessa la personalità giuridica (art. 2331 c.c.).

Peraltro, l'ingresso nell'ordinamento di tale nuovo soggetto giuridico non ha coinciso con la automatica scomparsa, dalla stessa data, del Consorzio (o Organizzazione portuale), che presuppone la dismissione dei beni ed attività (art. 3, c. 11 del D.L. n. 322 del 1996) per effetto del conferimento degli stessi mediante delibera omologata dal tribunale.

A tale conferimento si è provveduto non all'atto della costituzione della società, ma subito dopo, e cioè con deliberazione assembleare straordinaria in data 1 aprile 1996, per effetto della quale il capitale sociale è stato aumentato del valore di quattro gru portainer (lire 6.153.148.00), come più analiticamente sarà esposto nel successivo paragrafo 10.5, cui si fa rinvio; in base a tale conferimento sono in corso una procedura di vendita ai privati delle corrispondenti azioni, previa gara pubblica, nonchè l'emanazione del provvedimento autorizzativo di detta società all'esercizio delle operazioni portuali.

Soltanto perciò successivamente a detta autorizzazione ed alla consegna da parte dell'Ente ai privati azionisti delle indicate quattro gru può considerarsi a tutti gli effetti estinto il Consorzio ed in suo luogo possono annoverarsi, l'Ente pubblico (l'Autorità portuale), competente in tema di esercizio di funzioni esclusivamente pubblicistiche, e un soggetto esclusivamente privato (la Società porto di Napoli), centro di imputazione giuridico di operazioni meramente imprenditoriali (le operazioni portuali).

4.1.4 Va poi sottolineato che l'amministratore straordinario dell'Organizzazione portuale (amministratore unico della società) ha convocato il magistrato della Corte dei conti delegato al controllo dell'Autorità portuale alle assemblee straordinarie e ordinarie e alle riunioni del Consiglio di amministrazione della società.

La convocazione risulta motivata dall'espresso richiamo al principio posto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 466 del 17-28 dicembre 1993, in base al quale permane nelle stesse forme il controllo della Corte dei conti

sulle società derivanti dalla privatizzazione degli enti pubblici economici, fino a quando sussiste una partecipazione prevalente della parte pubblica al capitale azionario delle società.

Sul punto questa Sezione ha riconosciuto con determinazione n. 28 del 21 maggio 1996 - allegata al presente referto - la propria legittimazione a proseguire nelle stesse forme osservate in precedenza il controllo anche sulla società derivanti dalla trasformazione dei pregressi enti portuali ed ovviamente finché i medesimi detengano in misura prevalente il pacchetto azionario della società stessa.

Per tale ragione la presenza di detto magistrato alle riunioni degli organi collegiali della "Società Porto di Napoli" è destinata a durare soltanto finché le azioni (n. 6.153.148 di lire 1.000 ciascuna), corrispondenti al valore delle quattro gru portainers, non saranno state trasferite ai privati, a seguito della gara pubblica già in corso.

4.2. Gli organi collegiali di amministrazione.

Per quasi l'intero anno 1993 - e cioè fino al commissariamento dell'Ente - hanno operato, come organi collegiali di amministrazione, l'assemblea e il consiglio direttivo, entrambi composti in misura ragguardevole da soggetti individuati in ragione di altra carica rivestita (o anche per effetto di provvedimento di delega, di designazione o di scelta, emanato da altra autorità) ovvero specificamente nominati mediante provvedimento amministrativo emanato su conforme designazione delle categorie degli operatori e dei lavoratori del settore.

Quanto a questi ultimi soggetti ai fini della composizione dell'assemblea il relativo provvedimento ministeriale era stato emanato il 19 luglio 1989 e per il consiglio la delibera assembleare era stata assunta il 27 settembre 1989.

La data dei due distinti provvedimenti segnava la decorrenza della durata quinquennale della carica in ordine ai componenti non di diritto, che potevano essere confermati ovvero anche sostituiti nel corso del quinquennio, rimanendo peraltro in carica i nuovi componenti solo fino al termine di detto periodo.

Nell'arco temporale 1989-1993 numerose erano state le variazioni soggettive della struttura dei due collegi amministrativi da riportare anche alla

pletoricità dei medesimi, a sua volta derivante prevalentemente dalla natura consorziale dell'Ente.

L'assemblea infatti era costituita da oltre 40 membri (e il consiglio direttivo da oltre 15 membri), onde il fenomeno delle assenze dalle adunanze aveva assunto carattere endemico (in relazione a specifici componenti rappresentanti di enti obbligatoriamente consorziati), derivandone la mancanza di un apporto qualificato all'assunzione delle decisioni gestorie e talora anche la mancata costituzione del collegio (nel 1993 cinque volte su 20 riunioni del consiglio di amministrazione).

Non c'è dubbio che la legge di riordino ha previsto una apprezzabile semplificazione degli organi collegiali di amministrazione, sia in ragione del numero degli organi stessi (è uno solo, e cioè il comitato portuale), sia della composizione, anche se per effetto dei ritocchi apportati dai decreti legge correttivi il numero dei rappresentati di ciascuno dei settori del lavoro e della produzione è risultato aumentato da tre a sei.

La nomina poi di detti componenti è dalla legge attribuita al presidente delle autorità portuali, che provvede in base alla designazione delle organizzazioni professionali, per i settori della produzione ed all'elezione all'uopo svoltasi, per i rappresentanti del settore lavoro¹⁷.

Manca peraltro nella legge di riordino una norma di salvaguardia, analoga a quella presente nella legge istitutiva del Consorzio, in ordine alla durata ridotta del mandato quinquennale dei componenti (del comitato portuale) non in relazione ad una carica rivestita che subentrino nel collegio in sostituzione di altri.

L'esperienza applicativa della legge paleserà se siffatta carenza normativa potrà risultare causa di incertezze e aggravii operativi, sempre che in

¹⁷ In sede di prima applicazione tuttavia anche i rappresentati dei lavoratori vengono designati dalle organizzazioni sindacali, ma restano in carica solo sino al 31 dicembre 1996 (cfr. lett. l) dell'art. 9, c. 1 della legge, nel testo del decreto legge correttivo n. 322 del 12 aprile 1996. Tale circoscritta efficacia rende necessaria la predisposizione tempestiva del regolamento ministeriale contenente la disciplina elettorale dei rappresentanti dei lavoratori.

sede di conversione della disciplina d'urgenza il Parlamento non provveda a colmare la lacuna normativa, come la Corte ritiene di dover prospettare¹⁸.

4.3. L'organo collegiale consultivo.

Con la costituzione mediante decreto legge delle autorità portuali affidate ad un amministratore straordinario si è venuto a determinare il presupposto per la costituzione dell'organo consultivo locale previsto dall'art. 15 della legge di riordino.

Il ministro vigilante, in ordine all'Autorità portuale di Napoli, ha provveduto con decreto del 4 ottobre 1995, costitutivo di detto collegio, successivamente modificato con decreto del 6 dicembre 1995, dando applicazione alla normativa recata dall'art. 15, c. 1 della legge n. 84, così come modificata dall'art. 3, c. 7 dei decreti legge correttivi di quest'ultima.

Alla stregua della ben individuata materia (art. 15, c. 2 della legge) nella quale la commissione esplica funzioni consultive, quest'ultima in concreto non ha ancora iniziato ad operare.

Di recente l'Amministratore straordinario, che presiede il collegio, ha deliberato (n. 89 del 29 febbraio 1996) l'approvazione del regolamento per il funzionamento della commissione consultiva, udito il parere favorevole dei componenti di detto collegio.

Si ritiene al riguardo che il potere regolamentare in esame non avrebbe potuto correttamente essere esercitato da una fonte eteronoma (l'Amministratore straordinario) ma solo dall'organo collegiale interessato ad autoregolarsi, anche se quest'ultimo ha espresso una valutazione favorevole sul testo normativo (ma in veste consultiva).

Nel merito, il regolamento opportunamente all'art. 1 fissa il criterio relativo al numero legale (individuato nella metà dei componenti) e all'art. 3, c. 6 pone espressamente la norma in tema di quorum funzionale che individua nella "maggioranza dei voti", lasciando intuire che gli astenuti - non essendo

¹⁸ Nel corso del 1993 le deliberazioni assembleari sono state 6 e quelle consiliari 506; i provvedimenti commissariali sono stati 23 nel 1993; 431 nel 1994 e 502 nel 1995.