

11. Servizio idrico

La gestione del servizio idrico (cfr. tabella n. 7) assicura tradizionalmente all'Ente margini apprezzabili di utili che nel triennio si sono collocati tra i 3,3 miliardi circa gli oltre 4 miliardi.

Quanto alle entrate, va sottolineato, a fronte del trend espansivo delle medesime (tranne nel 1994), quello riflessivo, per contro, dell'ammontare del rifornimento idrico all'utenza (alle navi), risultato di 2,9 milioni di mc. nel 1993, (3,1 nel 1992) di 2,86 milioni nel 1994 e di 2,19 milioni nel 1995.

A tale andamento riflessivo si è peraltro contrapposto un aumento tariffario annuo attestatosi sull'8% in corrispondenza di quelli stabiliti dall'Azienda municipalizzata di Napoli.

I livelli complessivi di entrata (per l'Ente) sono risultati ben superiori a quelli di spesa, costituita (quasi in misura equivalente) dalla spesa di esercizio e da quella del personale.

Il fondamento in sostanza dei costanti saldi attivi della gestione in esame va individuato nel differenziale tra le spese erogate dall'Ente al comune di Napoli per gli acquisti idrici (spese di esercizio) e i proventi realizzati, nonostante i costi del personale.

A tal riguardo, va sottolineato che, come risulta dalla tabella n. 7, il graduale ridimensionamento delle unità adibite al servizio idrico nell'arco del periodo in esame⁷⁶ lungi dall'influire sul volume delle entrate - prova evidente del loro sovradimensionamento rispetto alle effettive esigenze - ha manifestato conseguenze sugli specifici indicatori.

Il rapporto invero tra il costo relativo agli addetti in ciascun anno e quello totale sulla gestione espone un indicatore di incidenza che se passa dal 41,57% (1993) al 42,666% del 1994, invece di ridursi (e ciò perchè la riduzione di cinque unità non ha comportato riduzione di costo sia perchè verificatasi verso la fine dell'anno sia per maggiori oneri riflessi), nel 1995 si è attestato invece sulla minore percentuale del 31,3.

E' emerso perciò anche un progressivo incremento del rapporto tra il numero dei dipendenti e le entrate complessive derivanti dalle prestazioni

⁷⁶ Dette unità operative sono state n. 30 (1992 e 1993), 25 (1994) e 19 (1995).

idriche effettuate (277 milioni nel 1993; 470 milioni nel 1994 e oltre 976 milioni nel 1995).

Conclusivamente è da sottolineare che, sulla base delle risultanze di gestione esposte, - trattandosi di un servizio compreso tra quelli d'interesse generale, ai sensi del decreto ministeriale del 14 novembre 1994, emanato in applicazione dell'art. 6, c. 1 lett. c) della legge di riordino e quindi destinato a permanere tra le attività dell'Autorità portuale, ancorchè da gestire in concessione, previa gara - il servizio idrico potrà costituire una considerevole fonte di entrata per l'Autorità portuale, successivamente alla privatizzazione delle attività commerciali.

12. Servizio di illuminazione e pulizia delle aree portuali

La legge istitutiva del Consorzio (art.2, c. 2, n. 13) stabiliva che l'Ente dovesse provvedere mediante gestione diretta ai servizi di pulizia e d'illuminazione dei porti consortili mediante un contributo annuale del Ministero dei lavori pubblici e della regione nella misura da questi riconosciuta congrua e necessaria in base al preventivo presentato dal Consorzio.

Per i porti di Napoli, Baia e Nisida il preventivo è stato di 3.56 miliardi per il 1993 e di 3,069 miliardi per il 1994, a fronte dei quali il contributo statale è stato di 1,5 miliardi (rispettivamente del 42% e del 49%, mentre per i restanti porti del golfo, a fronte di un preventivo di 1,65 miliardi (1944), il contributo regionale è stato del 28% nel primo anno (450 milioni) e del 27% nell'altro (440 milioni).

Siffatte aliquote contributive, ben lontane dalla copertura almeno di metà della spesa preventivata, hanno costretto l'Ente a ridimensionare nel corso di ciascun anno l'ammontare degli interventi, che come risulta dalla tabella n. 7 si sono attestati su poco più di 4 miliardi circa e 37,9 milioni circa in ciascuno dei due anni considerati (nel 1995 addirittura su 2,4 miliardi) derivandone un disavanzo di gestione di 2,43 miliardi nel 1993 e di oltre 2 miliardi nel 1994, ridimensionati poi a 960 milioni nel 1995.

Ove peraltro si tenga presente il dettato normativo innanzi riservato, per il quale l'intervento statale e regionale è configurato a titolo contributivo e non

assuntivo dell'intero onere, solo impropriamente può essere qualificato disavanzo di gestione quello che invece costituisce l'apporto finanziario del Consorzio all'espletamento dei servizi di pulizia e di illuminazione delle aree portuali (attestatosi sulla metà della spesa).

Quanto alle risultanze del 1995, è da tenere presente che il compito istituzionale dell'Ente, come in precedenza ricordato, risulta circoscritto al solo porto di Napoli, essendo stata trasferita alle autorità marittime la competenza, in ordine ai porti minori per effetto dell'art. 6, c. 6 della legge di riordino, ciò che rende ragione del dimezzamento del disavanzo di gestione (*rectius*, dell'apporto finanziario del Consorzio).

La disamina dei dati di bilancio nella materia in esame obbliga a sottolineare le risultanze significative di uno specifico indicatore di funzionalità gestoria.

L'indice di velocità di riscossione della contribuzione innanzi esaminata, per ragioni imputabili alle amministrazioni obbligate è risultato infatti negativo, posto che nel 1993 la riscossione è avvenuta solo in conto residui (sul 73% di quelli iniziali), mentre nel 1994 neppure sui residui, che sono perciò passati dai 3,15 miliardi iniziali agli oltre 5 miliardi finali.

Quanto al 1995, la riscossione di competenza è avvenuta solo in ragione di 50 milioni (a fronte di 1468 milioni); tuttavia gli oltre 5 miliardi di residui iniziali sono diventati 3,72 miliardi per effetto di 2,7 miliardi di riscossioni in conto residui.

Ove si pongano a raffronto gli importi relativi alle spese per le unità di personale impiegate nei tre anni (rispettivamente 53, 30 e 30 unità) e le spese complessive della gestione, emerge che, rispetto a queste ultime, le prime hanno rappresentato l'83,3% circa nel 1993, l'87,4% nel 1994 e il 67,46% nel 1995 e, quindi, una preponderante componente dell'intero aggregato di spesa.

Può inoltre rilevarsi che rispetto alle stesse spese di personale i disavanzi di gestione hanno rappresentato nel 1993 il 72,3%, nel 1994 il 63% e nel 1995 il 52%.

Da ultimo va ricordato che i servizi di illuminazione e pulizia delle aree portuali sono stati inclusi dal decreto ministeriale 14 novembre 1994 - emanato ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c) della legge di riordino - tra i servizi

d'interesse generale, cui le autorità portuali devono provvedere, previo affidamento in concessione mediante gara pubblica.

Mentre pertanto non figura alcuna contribuzione obbligatoria dello Stato o di altri enti pubblici, la provvista dei mezzi finanziari da destinare all'espletamento del servizio trarrà origine da uno specifico canone che il concessionario farà poi gravare sugli utenti delle aree portuali, sia pure nei limiti all'uopo configurati nello stesso atto di concessione.

13. Gestione dei servizi di manovra dei carri ferroviari e delle prestazioni connesse.

La legge istitutiva del Consorzio stabiliva in ordine ai suindicati servizi che le relative spese erano poste a carico dell'Azienda ferrovie dello Stato ed erano determinate mediante apposita convenzione sulla base dei carri manovrati e delle prestazioni accessorie e connesse⁷⁷.

Un periodo di proroga di fatto della disciplina convenzionale ha avuto termine nel 1993 mediante la conclusione dopo lunghe e laboriose trattative tra il Consorzio e l'Ente ferrovie dello Stato, di una nuova convenzione e la stipulazione d'un accordo transattivo per il periodo 1.8.84 - 30.11.93.

Tali fatti rendono ragione dell'impennata delle entrate della gestione dei servizi in esame verificatasi nel 1993, - il cui ammontare ha risentito dei versamenti dell'Ente ferrovie a ripiano dei debiti pregressi - e della normalizzazione emersa nel 1994 e 1995 con saldi attivi significativi d'un andamento gestorio non influenzato da eventi eccezionali.

Ad ogni modo, va sottolineato il trend costantemente in ascesa del numero dei carri manovrati, che dai 4.511 del 1992 è passato ai 7.572 nel 1993, ai 9.000 del 1994 e ai 12.936 del 1995, con un indicatore di produttività

⁷⁷ La circostanza che all'Ente incombe solo l'onere di provvedere ai servizi di manovra rende ragione del recente provvedimento rivolto dall'Azienda Sanitaria locale all'Ente ferrovie in ordine alla immediata sostituzione entro tre mesi della obsoleta rete ferroviaria, risalente agli anni trenta.

delle singole unità impiegate⁷⁸, attestatosi, rispettivamente su 125,3 (1992), 229,5 circa (1993), 473,6 (1994) e 517 (1995).

Da ultimo è da precisare che in ordine ai servizi di manovra dei carri ferroviari il già citato decreto ministeriale 14 novembre 1994, concernente le individuazione di servizi d'interesse generale, non aveva preso posizione, limitandosi a stabilire (art. 6) che restava ferma in ciascun porto la regolamentazione vigente e facendo riserva di successive soluzioni che tenessero conto del carattere strategico (del servizio in esame) per lo sviluppo dell'intermodalità del settore dei trasporti.

Solo con il successivo decreto ministeriale 4 aprile 1996 (G.U. n. 94 del 22 aprile 1996) è stata sciolta la riserva al riguardo ed anche il servizio ferroviario nell'ambito dei porti è stato sicchè incluso tra i servizi d'interesse generale.

La motivazione espressa nel testo fa leva sul valore strategico per lo sviluppo dell'intermodalità del settore dei trasporti rivestito dal servizio ferroviario portuale.

Nelle premesse del provvedimento è ricordata altresì la disposizione a carattere transitorio dell'art. 23, c. 5 della legge, secondo la quale "in sede di prima applicazione" le autorità portuali possono continuare a svolgere in tutto o in parte i servizi d'interesse generale (e quindi anche quello ferroviario) utilizzando fino ad esaurimento gli esuberi di personale e possono altresì a tal fine promuovere la costituzione di una o più società tra le imprese operanti nel porto, riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria (da dismettere, ovviamente, con lo smaltimento degli esuberi).

L'Autorità portuale di Napoli per ora prosegue lo svolgimento diretto del servizio in esame ed è auspicabile che non si attivi e non realizzi l'alternativa riguardante la costituzione della società (con partecipazione sia pure di minoranza dell'Ente), atteso il carattere essenzialmente eccezionale (della già ricordata disposizione ex art. 23, c. 5 legge) rispetto al chiaro vincolo generale stabilito nell'art. 20 comma 3 della medesima per il quale i pregressi enti portuali devono dismettere tutte le partecipazioni societarie esistenti.

⁷⁸ Come risulta dalla tabella n. 7, gli addetti sono stati 36(1992), 33(1993), 19(1994) e 25(1995).

Da ultimo va sottolineato che, come già il decreto ministeriale del 14 novembre 1994, anche quello del 4 aprile 1996 risulta emanato senza il preventivo parere del Consiglio di Stato e senza l'assoggettamento del provvedimento al controllo della Corte dei conti, avendo ritenuto il Ministero vigilante non applicabile l'art. 17, c. 4 della legge n. 400 del 1988, nella ritenuta assenza della natura regolamentare del decreto stesso.

In ordine a tale impostazione vanno perciò reiterate le riserve dalla Corte già formulate in sede di referto relativo alla gestione dell'Ente autonomo del porto di Savona per gli esercizi 1993 e 1994⁷⁹

14. Gestione servizio stazione marittima e movimentazione passeggeri

In base alla legge istitutiva tra i compiti del Consorzio rientra anche quello della gestione delle stazioni marittime per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri (art. 2, c. 2, n. 12).

I relativi saldi sono risultati (cfr. tabella n. 7) in ciascun anno di segno negativo: le entrate sono costituite sostanzialmente dai proventi per l'uso delle passerelle mobili, che non superano i 150 milioni l'anno, - tranne nel 1995 (161 milioni) - mentre le spese ben più rilevanti derivano dalle unità di personale impiegato e in minor misura dalle spese d'esercizio.

Considerate queste ultime a carattere rigido, va sottolineato il sostanziale sovradimensionamento, rispetto alle esigenze della gestione - del personale impiegato negli anni 1992 e 1993, dato che al dimezzamento verificatosi nel 1994 hanno corrisposto quasi identiche entrate per uso di passarelle.

Si è in precedenza sottolineato che la movimentazione dei passeggeri costituisce una delle tre funzioni trainanti dell'intero scalo e sotto tale riflesso una conferma deriva dai dati contenuti nell'unità tabella n. 11, dalla quale emerge la consistenza complessiva del movimento stesso, collocatosi nell'anno meno positivo su oltre 5,8 milioni di passeggeri (1994) e in quello più positivo su 6,64 milioni (1993)⁸⁰.

⁷⁹ Cfr. Atti Parlamentari XII legislatura - Senato della Repubblica Doc. XV n. 1 (paragrafo 2.2.)

⁸⁰ Il dato relativo al 1995 si è attestato su valori intermedi (6,3 milioni).

Tabella n.11
MOVIMENTAZIONE STAZIONE MARITTIMA

	SBARCO	IMBARCO	TOTALE
ANNO 1992			
Traffico del golfo	2.890.454	2.922.862	5.813.316
Traffico nazionale	389.688	366.684	756.372
Traffico estero	9.504	12.852	22.356
Traffico croceristi	14.008	7.903	21.911
ANNO 1993			
Traffico del golfo	2.875.535	2.997.252	5.872.787
Traffico nazionale	373.758	351.457	725.215
Traffico estero	7.411	12.350	19.761
Traffico croceristi	12.204	12.983	25.187
ANNO 1994			
Traffico del golfo	2.575.535	2.447.526	5.023.061
Traffico nazionale	343.920	359.854	703.774
Traffico estero	17.582	19.705	37.287
Traffico croceristi	26.583	35.969	62.552
ANNO 1995			
Traffico del golfo	2.564.417	2.530.183	5.094.600
Traffico nazionale	445.160	463.235	908.395
Traffico estero	47.115	44.944	92.059
Traffico croceristi	159.629	162.298	321.927

In relazione alle esigenze infrastrutturali della Stazione marittima l'Ente ha predisposto un piano per interventi di manutenzione straordinaria dell'immobile dell'importo di 7 miliardi e un altro piano (9,3 miliardi) per interventi di potenziamento degli impianti.

Nel menzionato programma operativo triennale, deliberato dall'Amministratore straordinario a termini dell'art. 9, c.3 della legge di riordino, è infatti sottolineata l'esigenza di una maggiore integrazione con l'area urbana della Stazione marittima, della quale è prefigurato un diverso assetto unitamente ad un adeguamento della stessa alle attuali esigenze del traffico passeggeri.

Resta da sottolineare che l'Amministratore straordinario con recente deliberazione (n. 177 in data 23.4.1996) ha predisposto l'invito - pubblicato il 3 maggio 1996 sui quotidiani di informazione - a partecipare alla gara da espletarsi mediante licitazione privata⁸¹, ai fini della concessione - ai sensi dell'art. 6 c. 5 della legge di riordino - del servizio in esame, considerato d'interesse generale nel menzionato decreto ministeriale del 14 novembre 1994, emanato in applicazione del c. 1 lett. c) dell'articolo 6 della legge.

E' previsto che l'aggiudicazione⁸² sarà effettuata all'impresa che offrirà il maggior aumento sull'importo a base d'asta, del canone fisso stabilito in 548,5 milioni annui.

15. Gestione del lavoro portuale

15.1. I provvedimenti per l'esercizio d'impresa portuale.

La gestione del lavoro portuale, con saldi endemicamente negativi, come risulta dalla tabella n. 7, assume quali entrate sostanzialmente i soli proventi dei

⁸¹ La pubblicazione sugli organi di stampa a maggiore diffusione è avvenuta in data 3 maggio 1996.

⁸² L'aggiudicazione della concessione riguarderà in particolare l'esercizio per conto terzi delle attività connesse alla gestione della Stazione marittima e dei servizi di supporto ai passeggeri, nonchè aree e beni funzionalmente ad essi collegati per un totale di 27.855 mq. di aree portuali aperte, di 23.340 mq. di specchi acquei e di un fabbricato di 8143 mq.

canoni di concessione ed autorizzazione per l'esercizio di operazioni portuali (capitolo 17/a del bilancio).

Detti proventi si ricollegano in particolare alle concessioni per l'esercizio d'impresa portuale per conto terzi e alle autorizzazioni per l'esercizio d'impresa in conto proprio, che erano puntualmente disciplinate nell'ordinamento della navigazione⁸³.

Si tralasciano in proposito le contestazioni intervenute al livello comunitario di siffatta disciplina⁸⁴, nonché le conseguenti iniziative d'urgenza adottate dal nostro Paese per adeguare l'ordinamento interno ai principi di base dell'ordinamento comunitario⁸⁵, specialmente ai fini della tutela della concorrenza.

Si intende sottolineare soltanto uno dei tratti essenziali della nuova normativa, quella contenuta nell'art. 16 della legge di riordino, ove è prescritto (cfr. ultimo comma) che l'autorità portuale deve determinare il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando comunque il massimo di concorrenza nel settore.

La intrinseca difficoltà di conciliare la necessità di porre un limite al numero delle autorizzazioni rilasciabili con il rispetto della massima concorrenza potrebbe forse risultare alleviata dalla recente disciplina regolamentare (DPR n. 585/1995) dell'art. 16 della legge, pubblicata nella G.U. del 26 febbraio 1996 ad entrata in vigore il 14 marzo u.s..

Oltre al carattere annuale e preventivo della individuazione dell'indicato numero, è quivi stabilito (art. 5) invero che, in caso di eccedenza delle domande, deve essere predisposta una graduatoria e che devono essere preferite le imprese ritenute in grado di assicurare un incremento e una qualificazione

⁸³ Art. 111 cod. nav. e art. 201 del reg.

⁸⁴ Corte di giustizia sent. del 10 dicembre 1991.

⁸⁵ D.L. n. 449 del 15 ottobre 1992 (art. 1), reiterato varie volte, da ultimo con D.L. n. 525 del 16 dicembre 1993, trasfuso poi nell'art. 16 della legge di riordino n. 84 del 1994, per il quale in particolare entrambi i tipi di attività portuale vengono assoggettate ad autorizzazione e viene introdotto l'obbligo da parte delle imprese richiedenti della presentazione di un programma operativo e della mera comunicazione alle autorità portuali delle tariffe che le imprese stesse intendono praticare nei confronti degli utenti.

dei traffici, a parità di servizi offerti, ovvero condizioni di prezzo più conveniente per gli utenti dei servizi stessi.

L'esperienza si incaricherà al riguardo di comprovare o smentire l'eventualità che al fine di prevenire la indicata (prevedibile) eccedenza - attese le connesse difficoltà insite nella formazione della graduatoria - le singole istituzioni portuali possano in ipotesi essere indotte a sovrastimare " le esigenze di funzionalità del porto e del traffico", dalla legge rimesse alla piena valutazione delle autorità portuali, senza alcun limite o criterio normativo predeterminato.

In ordine al periodo in esame l'Ente ha rilasciato autorizzazioni per l'esercizio d'impresa portuale sulla base di specifiche istruzioni emanate dal Ministero vigilante successivamente al D.L. n. 36 del 18 febbraio 1993⁸⁶, ma indipendentemente da un previo quadro di individuazione quantitativa e funzionale delle imprese autorizzabili.

A siffatto comportamento deve essere considerata sottesa la disposizione introdotta dai decreti legge correttivi⁸⁷ che, al fine di prevenire difficoltà operative nella materia in esame, stante la durata dell'iter relativo alla regolamentazione prevista dall'art. 16 della legge di riordino, ha disposto la continuità applicativa" delle disposizioni previgenti in materia, fino all'entrata in vigore delle norme attuative" dello stesso.

Ad ogni modo, i provvedimenti abilitativi dell'esercizio d'impresa portuale sono stati nel triennio in esame rilasciati nei confronti di 14 imprese, con effetto fino al 14 marzo 1996.

Successivamente a tale data, l'entrata in vigore della cennata disciplina regolamentare avrebbe dovuto indurre l'Ente ad applicare la medesima, in luogo di prorogare ancora (fino al 2 aprile 1996) le precedenti autorizzazioni.

Tuttavia in data 1 aprile 1994 il Commissario ha individuato in 21 il numero massimo delle autorizzazioni ritenuto congruo alle esigenze del porto e in data 2 aprile 1996 ha poi emesso le conseguenti autorizzazioni (n. 14).

⁸⁶ Le direttive ministeriali (del 24 agosto 1994) segnalavano l'esigenza di emanare atti autorizzativi a durata massima annuale, se del caso prorogabili fino all'emanazione del regolamento

⁸⁷ Cfr. da ultimo l'art. 20, c. 4 della legge n. 84 nel testo introdotto dall'art. 3, c. XI del D.L. n. 202 del 12 aprile 1996.

Quanto da ultimo al volume delle entrate della gestione in esame, innanzi evidenziato, si censura l'Ente per l'omesso adeguamento della misura del canone annuo, la cui ultima revisione (+7%) risulta stabilita con decreto del presidente del Consorzio in data 10 ottobre 1990 e peraltro limitatamente alla sola quota fissa, ivi quantificata in 1.394.950.

Siffatta misura, nonchè la misura variabile (dovuta per ogni tonnellata di merce indicata o sbarcata)⁸⁸ sono state applicate nel corso del quinquennio, nonostante l'incidenza inflattiva registratasi nel periodo.

Il nuovo regolamento opportunamente stabilisce ora, (nell'art. 6, c. 2) che il canone annuo non può essere inferiore a 5 milioni e deve essere collegato al fatturato dell'impresa richiedente, ai programmi operativi presentati e all'eventuale spazio in uso per l'espletamento delle operazioni, nonchè al grado di pericolosità delle merci trattate⁸⁹.

15.2. Le spese inerenti alle attribuzioni in materia di lavoro portuale.

Trattasi essenzialmente degli oneri diretti ed indiretti relativi al personale utilizzato nel settore del lavoro portuale, comprensivo, oltre che delle esaminate attribuzioni in tema di autorizzazione all'esercizio di attività in porto, anche di quelle inerenti alle varie interrelazioni con la Compagnia dei lavoratori portuali.

Premesso che il rapporto - in genere attestatosi da 1 a 5 - rispettivamente delle entrate e delle spese rivela l'assoluta rigidità della spesa, va chiarito che l'aumento nel 1994 dell'indicatore del costo unitario medio del personale, passato da 75,20 milioni circa a quasi 130 milioni non risulta realistico, atteso che la riduzione da 20 a 13 unità è avvenuta verso la fine dell'anno e che la

⁸⁸ La misura della quota variabile per tonnellate è stata diversa, a seconda della merce movimentata e della relativa modalità di movimentazione (da £ 47 per le merci alla rinfusa a 1089 per quelle a contenitore).

⁸⁹ E' intendimento dell'Ente assumere tale limite minimo come quota fissa, cui aggiungere una quota variabile collegata al fatturato, ai programmi operativi, nonchè alla movimentazione, onde accrescere le entrate dell'ente in correlazione ai profitti conseguibili dalle imprese in forza dell'autorizzazione ad operare in porto.

spesa risulta in aumento per effetto degli oneri riflessi derivanti dall'esodo incentivato.

15.3. La compagnia unica lavoratori portuali.

Il Ministero vigilante con decreto del 18 agosto 1993⁹⁰ aveva determinato per il 1993 le dotazioni organiche del Consorzio in 159 unità (153 lavoratori + 6 dipendenti della Compagnia) e le eccedenze in 104 unità (97 + 7).

Come risulta dal successivo decreto del 25 luglio 1994⁹¹, il numero dei lavoratori iscritti nel registro era ridotto da 263 a 219 al 30 giugno 1994 e la dotazione organica era stata ridimensionata da 159 a 146 unità (140 + 6), con una eccedenza di 84 unità (79 + 6), delle quali 60 ammesse al pensionamento anticipato.

Quanto all'applicazione dell'art. 21 della legge di riordino, nel testo introdotto dai decreti legge correttivi (art. 3, c. 13 del citato D.L. n. 202/1996), va chiarito che la CULP di Napoli si è trasformata con effetto dal 1 dicembre 1995 in una cooperativa di servizi, la quale ha acquisito in continuità di rapporto di lavoro, come prescrive l'art. 21 della legge di riordino, i lavoratori e gli addetti che già erano in servizio presso la CULP, alla data del 31 marzo 1996, il cui numero era di 209 unità (99 impiegati e 200 lavoratori portuali).

La cooperativa di servizi inoltre è succeduta alla CULP in tutti i rapporti patrimoniali e finanziari (e quindi anche nel debito di 1.098 milioni, del quale è ora cenno).

⁹⁰ G.U. n. 204 del 31.8.1993. Il D.M. era stato emanato in applicazione del D.L. 12 agosto 1993 n. 314 (5° D.L. reiterativo del D.L. n. 409 del 1992), e a sua volta reiterato varie volte sia prima della legge di riordino, che dopo (cfr. da ultimo il D.L. n. 322/1986) e cioè l'art. 3, c. 13. Tale disciplina d'urgenza era diretta a ridurre ancora gli esuberi dei lavoratori delle compagnie portuali (agevolando anche il distacco dei medesimi presso le imprese portuali) determinati dalla prevista trasformazione delle compagnie stesse.

⁹¹ G.U. n. 198 del 25 agosto 1994.

Il Consorzio infatti vantava nei confronti della CULP un credito per l'indicato importo alla fine del 1992 e per il quale era stata attivata specifica procedura recuperatoria, come specificato nell'ultimo referto di questa Corte⁹².

Con sentenza dell'8 novembre 1995 il Tribunale di Napoli ha condannato la CULP al pagamento della indicata somma in favore dell'Ente.

⁹² Cfr. Parte III, paragrafo 2

PARTE QUARTA

La contabilità dell'Ente

16. Considerazioni generali

16.1. Cenni introduttivi

Come tutti i soppressi enti portuali, anche il CAP di Napoli ha predisposto i documenti contabili nel periodo in esame in conformità alle istruzioni generali di attuazione dell'art. 25 della legge n. 468 del 1978, impartite dal Ministero vigilante, d'intesa con quello del tesoro, nonché in conformità alle disposizioni recate dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26.

In particolare, in base alle cennate istruzioni ministeriali, ha trovato sostanziale applicazione la normativa del DPR n. 696/1979, quanto alle contabilità finanziaria, economica e patrimoniale.

Tuttavia, sotto taluni aspetti, sono da registrare comportamenti anomali, come quelli relativi alla deliberazione da parte dell'Assemblea dei bilanci preventivi, non sempre intervenuta entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento⁹³.

I bilanci preventivi e i conti consuntivi hanno riportato l'approvazione del Ministero vigilante⁹⁴, su conforme parere del Ministero del tesoro, in applicazione dell'art. 6 della citata legge n. 26 del 1987.

I cennati atti approvativi peraltro avrebbero dovuto essere più tempestivi, in taluni casi, atteso che le relative pronunce oltre a rispondere ad un preciso obbligo giuridico, costituiscono, specialmente per il preventivo, necessaria condizione per la regolarità della gestione - specialmente in ordine alle spese - in quanto si pongono come premessa dell'ordinata attività ed evitano

⁹³ Per il 1993 la data della delibera assembleare è stata quella del 21 dicembre 1992 (e quella dell'approvazione il 12.5.1993), e per il 1994 quella del 12 novembre 1993 (approvata il 25.1.1994). Intempestiva è risultata pure la delibera commissariale relativa al 1995 (13.12.1994, approvata il 23.3.1995) nonché, quella relativa al bilancio 1996 (22 dicembre 1995). Quanto ai bilanci consuntivi, la relativa deliberazione è stata assunta il 25.5.1994 (per il bilancio 1993), il 15.5.1995 (per il bilancio 1994) e il 2.5.1996 (per il bilancio 1995).

⁹⁴ Per il consuntivo 1993 (in data 11.6.94) e per il 1994 (in data 20.7.95).

l'instaurarsi delle gestioni di fatto, sia pure per un periodo più o meno breve dell'esercizio.

Nei verbali del collegio dei revisori dei conti è contenuta anche in ordine agli anni in esame l'attestazione della corrispondenza nelle risultanze alle scritture tenute dall'ufficio di ragioneria dei dati del bilancio, che riflettono altresì, sotto l'aspetto formale, la impostazione dettata dalla citata legge n. 468 del 1978 e del menzionato DPR n. 696/1979, nonché le disposizioni del codice civile, cui l'Ente ha dovuto attenersi quale ente pubblico economico.

Ha trovato applicazione infine anche la disciplina introdotta dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720 e successive modificazioni, relativa al sistema di tesoreria unica.

16.2. L'ordinamento contabile delle autorità portuali.

Come anticipato all'inizio del presente referto, le autorità portuali sono state costituite a decorrere dal 1 gennaio 1995 mediante decreto legge (il n. 696 del 1994), che si è peraltro limitato ad individuare solo l'organo di amministrazione (il commissario di ciascuna organizzazione portuale).

Alla mancata contestuale costituzione del collegio dei revisori dei conti e nomina del segretario generale - entrambi organi delle autorità (art. 7 L. n. 84 del 1994) - nonché alla inesistenza del regolamento di contabilità, (ibidem, art. 6, c. 3) e del bilancio dei singoli enti è stato posto rimedio con successivo D.L. n. 119 del 1995 mediante una norma, presente anche nei successivi decreti reiterativi, secondo la quale "fino alla data della avvenuta dismissione (delle attività operative) le organizzazioni portuali e le autorità portuali sono considerate, anche ai fini tributari, un unico soggetto".

La prosecuzione dell'operatività del regime contabile dei soppressi enti portuali ha così potuto prevenire l'insorgere di gestioni di fatto nell'ambito delle singole autorità portuali.

Il ministero vigilante, tuttavia, ha costituito una commissione di studio chiamata ad elaborare il regolamento della "gestione patrimoniale e finanziaria" delle autorità portuali, come prescrive l'art. 6, c. 3 della legge di riordino, nel quale, peraltro, è stabilito che detto regolamento è "approvato" dal Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministro del tesoro.

Tale atto ministeriale - ancora in fieri - dovrà essere emanato, ai sensi dell'art. 17, c. 4 della legge n. 400/1988, previo parere del Consiglio di Stato, e nel contesto di detta pronuncia consultiva troverà istituzionale approfondimento l'esatto significato della indicata formulazione normativa ("approvato"): l'interpretazione meramente letterale porterebbe invero a riconoscere l'esercizio di tale potere regolamentare a ciascun ente, sia pure con la incisiva limitazione derivante dal potere approvativo ministeriale.

In senso opposto vale osservare che si configurerebbe come singolare l'assenza della previsione di siffatto fondamentale potere delle autorità portuali nell'elencazione delle più qualificate attribuzioni dei comitati portuali, contenuta nell'art. 9 della legge istitutiva delle autorità stesse.

Ma, al di là dell'incertezza concernente la individuazione della fonte competente in materia regolamentare, la Corte segnala l'urgenza che per le autorità portuali assume la esistenza della disciplina contabile in esame, attesa la imminenza per alcune di esse - e tra queste per l'Autorità portuale di Napoli - della dismissione delle attività operative: per quanto infatti stabilito nei decreti-legge correttivi, l'inizio della autonoma esistenza dei nuovi enti - che dovranno essere regolati esclusivamente dalla disciplina prevista nella legge di riordino - scatta proprio dalla indicata dismissione.

In assenza della normativa contabile potrebbero emergere perciò incertezze operative e al limite anche l'instaurarsi di possibili gestioni di fatto, con conseguente deprecabile disordine finanziario-contabile.

16.3. Realizzazione della previsione.

La stima delle entrate in linea di larga massima risulta effettuata con criteri prudenziali; quella della spesa è stata quantificata in stretta correlazione alla prima anche grazie ad adeguamenti previsionali effettuati in corso d'esercizio due volte in ciascuno degli anni 1993 e 1994 ed una volta nel 1995.

Va però rilevato la censurabile ulteriore variazione disposta ad esercizi conclusi ed in particolare in sede di deliberazione sui consuntivi, sebbene siano vietati variazioni di bilancio perfino durante l'ultimo mese dell'esercizio finanziario (art. 11, u.c. DPR n. 696/1979).