

l'uso che dello stesso viene fatto in concreto, per fornire agli interessati precisi punti di riferimento e per assicurare il rispetto della parità di trattamento.

Va infine inquadrata nel medesimo potere di autorganizzazione di ogni organo collegiale, peraltro espressamente previsto nell'art. 9 c. 4 della legge, l'adozione da parte del Comitato portuale di La Spezia di un Regolamento per disciplinare lo svolgimento delle sue attività.

5. La programmazione e il referto sull'attività.

In particolare: il Piano operativo triennale e il Piano regolatore portuale.

Attraverso la programmazione l'Autorità portuale pone le linee del suo operare mediante due strumenti: il Piano operativo triennale e il Piano regolatore portuale. Il referto sull'attività promozionale organizzativa e operativa del porto nonché sull'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo si pone invece a chiusura del circuito gestionale.

5.1 Il primo documento (P O T) era stato adottato dal Commissario, non essendo ancora istituiti gli organi dall'AP., con delibera n.6/95 del 4 marzo 1995. Nominato il Presidente e insediatosi il Comitato portuale, seguiva l'aggiornamento annuale del Piano con delibera del Comitato n.2/97 del 23 gennaio 1997.

Il piano formulato dalla gestione commissariale era preceduto dalle Linee di sviluppo portuale, con le quali si mirava a conferire maggiore pubblicità ai criteri posti a base dell'azione amministrativa, anche per offrire alle imprese un quadro di riferimento per l'assunzione delle loro iniziative e dei loro investimenti e per inserire in qualche modo l'attività programmatica nel settore dei trasporti intermodali, con riferimento ad un porto che dovrà essere classificato nella classe prima della seconda categoria e la cui entità di traffico e capacità operativa non possono prescindere dall'efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra e dallo sviluppo economico del territorio servito. Gli aspetti più significativi della programmazione sono perciò: supporto alla cantieristica, agevolazione allo sviluppo della nautica, sviluppo del porto commerciale, promozione del traffico croceristico, politica tariffaria ispirata alla competitività, sostegno e sviluppo dei trasporti a mezzo rotaia, iniziative per i dragaggi.

Quanto alle opere di grande infrastrutturazione il POT mira ad uno sviluppo del porto commerciale verso levante specie mediante l'ampliamento del molo Garibaldi e ad una restituzione della zona più antica del porto alla cittadinanza, previa demolizione dei silos granari ex-Ferruzzi, cui dovrà seguire la realizzazione di una torre di controllo dei traffici, nella quale saranno allocati anche gli uffici dell'Autorità. Vengono altresì indicati lavori di ripristino e straordinaria manutenzione anche con oneri a carico dell'Unione europea .

In ordine al Piano regolatore portuale, si impone la revisione del vigente P.R.P. approvato dal Ministero dei lavori pubblici nel lontano 5 novembre 1982, ritenendo l'autorità portuale che tale documento non sia idoneo a ravvisare nel demanio uno strumento reale di crescita economica e non di semplice utilizzo per il raggiungimento di entrate finanziarie. Ad ogni modo, la complessa procedura prevista dall'art.5 della legge di riordino è appena agli inizi, essendo stata avviata nel 1997 la prima fase di studio e di progetto. Va ricordato, in proposito, che la circoscrizione territoriale dell'Autorità comprende la parte del golfo di La Spezia che va dalla punta Calandrello a levante alla punta Varignano a ponente, incluse le aree demaniali marittime e gli specchi acquei antistanti.

5.2 In ordine, infine alla relazione annuale, è da precisare che il primo documento di referto è stato approvato dal Comitato il 17 aprile 1997, atteso che il 30 aprile 1996(data entro la quale va approvato il referto) il Comitato non risultava ancora insediato ed inoltre sussisteva ancora la gestione commissariale. La relazione si articola in quattro schede rispettivamente concernenti l'attività promozionale, l'attività organizzativa, l'attività operativa e l'amministrazione delle aree del demanio marittimo, aspetti per i quali si rinvia ad altre parti della presente disamina.

6. Gli organi dell'Autorità portuale.

Ai sensi dell'art.7 della legge di riordino sono organi dell'autorità portuale il Presidente, il Comitato portuale, il Segretariato generale e il Collegio dei revisori dei conti.

6.1 Il Presidente dell'autorità portuale di La Spezia è stato nominato con D.M. del 26 luglio 1996, nella persona dello stesso Commissario, già Presidente della vecchia Azienda dei mezzi meccanici, la cui designazione era avvenuta con decreto 11 luglio 1994, più volte reiterato.

Tra gli atti più significativi del Commissario vanno ricordati il D.n.1/95 di costituzione dell'autorità portuale, il n.2/95 di proroga delle autorizzazioni, la delibera n.6/95 di adozione del POT, l'affidamento dei servizi manutentori, le concessioni di aree e impianti portuali, il distacco del personale in esubero. Quanto al Presidente, di rilievo appaiono gli interventi volti alla costituzione del Comitato e alla nomina del Segretario generale, la predisposizione del bilancio per l'esercizio 1997, la redazione degli schemi di delibera riguardanti il recepimento del nuovo Contratto collettivo del personale in data 12 dicembre 1996 e il prepensionamento di dipendenti in esubero; nelle more dell'insediamento del Comitato portuale rilevano le autonome deliberazioni commissariali in ordine all'approvazione dei bilanci per gli esercizi 1995 e 1996 e del consuntivo 1994.

6.2 Il Comitato portuale si è insediato il 3 ottobre 1996, dopo il completamento del procedimento di designazione e di nomina dei componenti. Tra essi figurano i membri di diritto, i rappresentanti delle categorie produttive e i rappresentanti dei lavoratori delle imprese operanti nel porto.

Il Comitato ha esercitato le funzioni indicate nell'art.9 comma 3 della legge di riordino. Nè il Comitato nè il Presidente si sono comunque trovati ad assumere competenze cd. residuali, ossia non comprese nelle previsioni di cui agli art. 8 e 9 della legge.

Il Comitato si è dotato del Regolamento di funzionamento, approvato nella seduta del 24 ottobre 1996. Aspetti di rilievo di tale atto regolamentare sono la possibilità di integrazione dell'ordine del giorno con comunicazione telegrafica o via fax almeno 24 ore prima dell'inizio della seduta; la non computabilità tra i voti delle astensioni; un quorum strutturale di almeno un terzo dei componenti in seconda convocazione; la possibilità di approfondimenti da affidare ad apposite commissioni composte da più membri; la pubblicità, di norma, delle sedute; la possibilità, più volte esercitata in presenza di argomenti di carattere tecnico o contabile, che siano invitati alle sedute del Comitato funzionari dell'autorità portuale o anche soggetti esterni.

Il Comitato portuale di La Spezia si è riunito di regola una volta al mese; è da registrare l'assiduità dei componenti, atteso che mai si è verificato il rinvio della seduta per mancanza del numero legale. Nonostante la conformazione eterogenea del Comitato per la sua rappresentatività di diverse istituzioni pubbliche e di diversi interessi categoriali, le questioni tecnico-giuridiche non hanno mai dato luogo a contrasti, mentre per gli aspetti politici va registrata una maggiore dialettica, peraltro condotta sempre nei limiti di una corretta discussione, per la ricerca della soluzione migliore che è stata sempre ritrovata nell'interesse della Autorità.

6.3 Quanto al Collegio dei revisori, nominato con Decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione del 15 gennaio 1996 per la durata di un quadriennio, va rilevato che detto organo di controllo ha fatto sentire la sua apprezzata pre-

senza, in ciò facilitato dal fatto che i suoi componenti, membri del vecchio collegio di controllo dell'Azienda meccanica, hanno dapprima agito in prorogatio indi in base al suddetto decreto, con continuità e con comprensibile conoscenza della situazione ambientale e dei problemi dell'autorità portuale.

Rappresentanti del Collegio sono presenti regolarmente alle riunioni di Comitato; il Collegio procede periodicamente alla revisione delle delibere e, trimestralmente, alle verifiche di cassa, sia per quanto attiene la gestione di tesoreria, sia con riferimento al fondo per le spese minute. Ha sempre redatto apposita relazione, sia sul conto consuntivo, sia, pur in assenza di espressa previsione legislativa, sui documenti previsionali e sulle variazioni di bilancio.

6.4. In ordine al costo degli organi dell'autorità portuale, è da premettere che al Commissario veniva assegnata una indennità mensile lorda commisurata all'indennità di carica del Presidente della pregressa Azienda meccanica che, ai sensi del Decreto ministeriale 5 giugno 1984 era parametrata al trattamento economico del direttore generale maggiorato del 20%. E così al Commissario veniva assegnato un compenso di 80.076.000 lire annue lorde. Il 30% di tale cifra rappresentava il compenso per il Commissario aggiunto nella persona del Comandante della locale Capitaneria di porto.

Con decreto ministeriale del 10 luglio 1997 veniva determinato il compenso mensile del Presidente dell'autorità portuale, nella misura di 19.122.000 lorde e 14.822.000 nette, pari al trattamento economico del Segretario generale maggiorato del 30%. Con deliberazione n.16/97 del 17 aprile 1997, il Comitato portuale ha determinato, provvisoriamente, in lire 100.000 lorde il gettone di presenza spettante ai membri, al rappresentante del Collegio dei revisori e al Magistrato della Corte dei conti presenti alle sedute. Inoltre, in virtù del decreto ministeriale

del 6 febbraio 1996, spetta ai componenti del Collegio dei revisori una indennità mensile pari a L.600.000 lorde per il Presidente e a L.500.000 lorde per i membri. Ai suddetti e al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo spetta inoltre il rimborso delle spese di viaggio e il trattamento di missione.

7. La struttura dell'Autorità portuale e i suoi costi.

7.1. Con deliberazione n.1/96 assunta nella riunione del 3 ottobre 1996, il Comitato ha deliberato la nomina del Segretario generale, nella persona del precedente Direttore dell'Azienda e Segretario generale della gestione commissariale il quale aveva dimostrato, in elevato grado, esperienza e capacità nella fase transitoria di avvio dell'Autorità portuale e dell'attuazione delle privatizzazioni.

Il trattamento economico è stato rapportato, con il contratto di diritto privato stipulato il 5 ottobre, al coefficiente 2,55% di quello iniziale dei dirigenti d'azienda industriale, secondo il vigente contratto CIDA e con il regime previdenziale INPDAI. Ne è risultato un trattamento economico mensile pari a L. 12.608.421 lorde per 14 mensilità. Il rapporto è a tempo determinato (1996/2000) rinnovabile per una sola volta.

7.2. Il Segretario generale si avvale della Segreteria tecnico-operativa, che risulta costituita con deliberazione del già-Commissario dell'Autorità n.32/95 del 19 settembre 1995. Il Segretario generale è il solo dirigente della struttura che è articolata in tre dipartimenti (Amministrativo, Tecnico e Affari generali e personale) ai quali è preposto un Capo con qualifica di funzionario.

Il dipartimento degli Affari generali comprende la segreteria del Presidente e quella del Segretario generale, l'ufficio del personale e l'ufficio per la promozione e marketing.

Il dipartimento tecnico si occupa della gestione del Demanio, delle istruttorie per il rilascio delle concessioni demaniali e delle autorizzazioni all'esercizio di attività di impresa per operazioni portuali, del coordinamento e controllo in tema

di sicurezza e salute dei lavoratori, dell'elaborazione tecnica dei capitolati per prestazione di servizi.

Al dipartimento amministrativo compete la materia contabile (redazione bilanci e consuntivo, tenuta delle scritture contabili) la materia amministrativa quale la redazione dei capitolati delle gare di appalto, la gestione dell'economato e del patrimonio dell'ente, l'elaborazione delle statistiche riguardanti i traffici del porto. La struttura ha un organico di 22 persone, con il quale i rapporti sono regolati dal contratto collettivo di lavoro dei dipendenti delle Autorità portuali di cui al D.M. 7 ottobre 1996. Si osserva che la struttura è partita con un organico molto contenuto che testimonia l'esigenza, sentita in questa fase iniziale dagli Organi di governo dell'autorità portuale, di attenta e parsimoniosa gestione delle spese correnti, salvo in futuro un diverso orientamento volto a privilegiare l'acquisizione mirata di risorse umane individuabili professionalmente in relazione agli obiettivi da raggiungere.

Al 31 dicembre 1995 risultavano 19 dipendenti inseriti in pianta organica, oltre il Segretario generale, ai quali peraltro debbono aggiungersi 51 dipendenti in esubero i cui costi peraltro sono a carico dell'Autorità per un totale per il 1995 di L.4.357.413.816. Tenuto conto che il costo del personale in pianta organica per il medesimo anno (compreso il Segretario generale) è ammontato a L. 1.994.629.890, ne deriva un costo totale di L. 6.352.043.706, che, aumentato di alcuni ratei retributivi maturati nel 1994 ma corrisposti nell'esercizio 1995 a favore di personale posto in quiescenza in quell'anno fissa il costo sostenuto in L. 6.398.680.699.

La consistenza del personale rimane invariata nel 1996, atteso che solo il 30 novembre di quell'anno si dimette un dipendente in esubero. Il costo totale del personale si attesta su L. 5.966.261.950, di cui 4.045.950.991 per il personale in esubero e 1.920.310.959 per quello in pianta organica.

Nel quadro dei costi della struttura figurano anche le spese per beni di consumo e servizi. Si tratta della categoria 4 del titolo primo che nel consuntivo es.1995 rappresenta, in termini di cassa il 31,25 % delle spese correnti e il 32,74 delle entrate correnti, dato che rimane sostanzialmente stabile nel consuntivo es.1996 (rispettivamente 34,95 e 32,71). Abbastanza contenuto è il dato relativo alle consulenze, alle spese promozionali e propaganda e alle spese legali, tutte ricomprese nella categoria quarta, se si eccettua il considerevole importo per spese di consulenza registrato nel 1995, a causa dell'avvio delle privatizzazioni che ha comportato il ricorso ad una perizia giurata per la valutazione dei beni dell'Organizzazione portuale e che è costata quasi 148 milioni.

Completa il quadro dei costi in esame l'intervento dell'ente di cui alla categoria 5 del titolo I, relativa ai trasferimenti, fra i quali è significativo il contributo in favore dell'Assoporti.

Nel 1995 detto contributo è stato di 9,687 milioni elevato a 10 milioni per il 1996.

Dette misure derivano dai criteri di contribuzione fissati dall'Assoporti nei confronti di ciascuna autorità portuale in ragione di 250.000 lire per dipendente in servizio e dello 0,65 % della previsione complessiva dell'entrata per canoni demaniali, proventi per tasse portuali, autorizzazioni e concessioni.

Alla base della contribuzione è da ravvisare la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 10 della legge istitutiva, come modificato dalla successiva decretazione d'urgenza, secondo il quale l'Assoporti costituisce la controparte delle organizzazioni sindacali in sede di negoziazione relativa al contratto nazionale di lavoro del personale delle autorità portuali.

I cennati criteri di contribuzione peraltro si configurano suscettibili di una incontrollabile dinamica e d'altra parte appaiono scarsamente coerenti con le finalità della stessa adesione di ogni autorità all'Assoporti, specialmente ove si abbia riferimento alla cennata aliquota dello 0,65 %. In ragione di tali considerazioni si segnala agli organi dell'Ente l'esigenza che sia posta la dovuta attenzione al fine di prevenire l'insorgere di eventuali situazioni di obiettivo danno pubblico.

8. La vigilanza.

La legge di riordino prevede la vigilanza del Ministro dei trasporti sulle Autorità portuali, con limitate ipotesi di controllo -approvazione su atti (art.12 comma 2) e nei casi estremi di cui all'art.7 comma 3 con forme di controllo sugli organi. Nel caso dell'Autorità di La Spezia non si sono determinate fatti-specie di silenzio-assenso nè di controllo incidente sugli Organi, anche tenuto conto della sostanziale ottemperanza dell'autorità portuale ai tempi prefissi per la redazione del POT e in ordine alla chiusura in avanzo dei consuntivi. E' opportuno segnalare, tuttavia, la formula estremamente generica del mancato conseguimento degli obiettivi del POT, atta a giustificare lo scioglimento del Comitato, non coerente con un piano scorrevole per definizione e di alto contenuto politico spesso legato a scelte esogene, sicchè avrebbe dovuto imporsi un rigida limitazione dei poteri ministeriali ai casi più estremi di sostanziale fallimento della politica programmatoria dell'Ente.

Opportunamente perciò si rileva che con l'art. 8 bis del D.L. n.457/97 introdotto dalla legge di conversione n.30/1998 è stata soppressa la lett. b) del comma 3 dell'art. 7 della legge n.84 del 1994.

In tema di controllo esterno, va infine ricordato quello attuato dalla Corte dei conti non soltanto con il presente referto ma anche attraverso le modalità di cui agli articoli 8 e 12 della legge 21 marzo 1958 n.259. A norma dell'art.8 cit. è stata poi adottata la più sopra ricordata determinazione n.9/97, - che si allega in copia - di non conformità a legge dell'autorizzazione all'assunzione di partecipazione azionaria, cui il Ministero vigilante ha attribuito rilevanza di carattere generale invitando tutte le autorità portuali ad uniformarvisi. L'autorità portuale di La Spezia non ha quindi più provveduto all'operazione partecipativa in parola.

PARTE SECONDA

L'andamento della gestione.

9. Attività autoritativa.

L'art.6 della legge di riordino pone anzitutto all'autorità portuale il compito prioritario di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre connesse attività, indicando quali strumenti di intervento i poteri di regolamentazione e di ordinanza. L'abbandono dell'attività propriamente imprenditoriale e l'assunzione delle nuove istituzioni portuali di carattere marcatamente pubblicistico, conferiscono la dovuta rilevanza alle funzioni autoritative, prime fra tutte quella del controllo di attività imprenditoriali altrui che connota il concetto di "regolazione".

L'esercizio del controllo è affidato, nell'autorità portuale di La Spezia, al dipartimento del demanio che, in fase istruttoria verifica il possesso dei requisiti di legge in capo alle imprese richiedenti e il mantenimento di tali requisiti per tutta la durata dell'attività regolamentata. Anche se il controllo sulla adempienza in merito al pagamento dei canoni e alla prestazione di garanzie è affidato al dipartimento amministrativo, è da rilevare che la struttura del dipartimento tecnico, idonea a far fronte agli impegni nei due esercizi in esame, appare certamente inadeguata per il futuro, anche tenuto conto che gli oneri di istruttoria sono divenuti più pesanti con l'assunzione da parte dell'autorità portuale dei compiti regolatori di cui all'art.68 del Codice della Navigazione.

Le modalità per il rilascio di autorizzazioni all'esercizio di attività portuali sono state regolamentate con deliberazioni commissariali emanate sulla base delle direttive ministeriali, mentre, per quanto concerne la sicurezza in ambito portua-

le, le imprese già autorizzate sono state invitate a presentare il piano di valutazione dei rischi di cui al D.L.vo n.626; con ordinanza n.1/97, il Presidente ha invece disposto che il suddetto piano deve essere presentato a corredo della domanda per il rilascio delle nuove autorizzazioni e per l'iscrizione al registro di cui al citato art.68.

Sotto il profilo del còordinamento, è da segnalare la promozione di un organico raccordo con l'Azienda sanitaria locale, la Sanità marittima e l'Autorità marittima, in ordine all'attivazione dei poteri di vigilanza e controllo sull'osservanza delle disposizioni di sicurezza ed igiene del lavoro, in attesa dell'emanazione del Regolamento nazionale.

10. Privatizzazione e dismissioni.

L'art.20 della legge di riordino prevedeva la dismissione delle attività operative delle Organizzazioni portuali attraverso lo strumento della trasformazione in società private da collocare successivamente presso terzi, ovvero (od anche) attraverso la concessione ad imprese del personale, dei beni e delle infrastrutture. L'autorità portuale di La Spezia ha optato per questa seconda soluzione, con delibere commissariali n.23 e n.24 del 23 giugno 1995. Preliminarmente però si era proceduto alla stima dei beni in proprietà o in possesso dell'ex Azienda. La procedura iniziava con la richiesta al Tribunale di designazione di un perito per la compilazione della relazione giurata (in data 12 settembre 1994); il perito depositava il proprio lavoro alla Pretura circondariale in data 8 aprile 1995. Nella perizia, il cui costo, come si è detto, è ammontato a L. 147.998.800 più IVA, il valore del capitale netto dell'Organizzazione portuale venne fissato alla data del 31 dicembre 1994 in L. 16.616.452.700.

Espletate le procedure di pubblicità previste dall'art.37 Codice della Navigazione, con le suddette delibere le aree portuali, i magazzini, e i mezzi meccanici venivano dati in concessione alle imprese Compagnia lavoratori portuali s.r.l., Speter s.p.a., Demar s.r.l. e La Spezia container terminal s.p.a. Le concessioni erano assentite sino al 31 dicembre 1995 e successivamente vennero rinnovate per 12 mesi, ossia per tutto il 1996. Per entrambi gli esercizi, il canone pro-rata è stato determinato in L.5.000 al m/q per le aree demaniali e, per i mezzi meccanici, a corpo sulla base del 5% del valore di perizia.

Restavano formalmente in proprietà dell'Organizzazione portuale 4 gru su rotaia, in corso di alienazione, 3 autogru e una gru constacker già alienate e in corso di ritiro da parte degli acquirenti. Tale situazione generale permetteva,

come si è visto, al Comitato di dichiarare l'estinzione dell'Organizzazione portuale di La Spezia, con delibera n.8/97 del 13 marzo 1997.

All'argomento si ricollega anche il discorso della collocazione parziale del personale in esubero e in mobilità, nella forma di distacco presso le società concessionarie, prevista dall'art.23 della legge di riordino; dal 4 settembre al 31 dicembre 1995, risultano distaccate 46 unità di personale; per tutto il 1996 tali unità si sono ridotte a 39.

11. La valorizzazione dell'area portuale con fondi dell'Unione europea.

Nel periodo relativo ai due esercizi in esame veniva instaurata una procedura per usufruire di finanziamenti del Fondo europeo di Sviluppo regionale. La Giunta della Regione Liguria, infatti nel maggio 1995 aveva approvato le modalità attuative di azioni co-finanziate nell'ambito dell'Obiettivo2 per interventi nelle aree di declino industriale delle province di Savona, Genova e La Spezia, tra i quali era da ricomprendersi la valorizzazione delle aree portuali. In tale prospettiva l'Autorità Portuale di La Spezia presentava progetti per la realizzazione di una rete telematica portuale e per la demolizione di vecchi manufatti al fine del recupero dell'area. La Giunta regionale approvava le proposte assegnando un contributo globale di L.4.393 milioni pari all'80% della spesa ammessa di L.5.490 milioni. I lavori demolitori son stati da tempo ultimati, mentre la realizzazione della rete telematica è terminata all'inizio del 1998 e si è in attesa del relativo collaudo.