

altre, ad esse complementari, desunte dalla disciplina di diritto comune concernenti gli organi collegiali "a natura rappresentativa non elettiva", quali l'adozione di direttive sulle linee generali e di indirizzo dell'attività dell'Autorità e sulla attuazione delle norme di cui all'art.23 della legge 84/94 nonchè la formulazione di pareri preventivi su:

- a) le linee generali adottate dal Presidente per l'esercizio delle attribuzioni a lui demandate dalla legge n.84 in tema di concessioni;
- b) sulle deliberazioni del Presidente aventi per oggetto le autorizzazioni e le concessioni ex articoli 16 e 18 della legge n.84 aventi durata inferiore ai 4 anni;
- c) su qualsiasi altra materia sulla quale il Presidente ritenga opportuno acquisire il parere dell'organo collegiale. Detti pareri sono, peraltro, obbligatori ma non vincolanti.

La riservatezza delle determinazioni assunte è tutelata all'art.7 del regolamento, che non consente la divulgazione di quanto deliberato dal Comitato ove da ciò dovessero derivare danni anche potenziali per il porto o altri soggetti interessati e disciplina le ipotesi di possibili partecipazioni di altri soggetti estranei al Comitato, alle sue riunioni.

Può affermarsi che il Presidente in linea di fatto e per prassi ha investito il Comitato (al di là delle materie di specifica competenza indicate nel comma 3, dell'art.9) dell'esame di ogni argomento ritenuto importante, talchè anche allorquando il Comitato delega al Presidente l'effettuazione di concreti adempimenti dopo averne deliberato criteri e procedure (ad esempio in tema di concessioni di grande rilevanza) quest'ultimo sottopone nuovamente all'esame dell'organo collegiale, l'atto definitivo, in bozza.

2.4. Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori assiste regolarmente alle riunioni del Comitato portuale, anche se, non sempre con la totalità dei suoi componenti. Detto organo di controllo si riunisce di norma, per gli adempimenti di spettanza, nel giorno che precede le riunioni del Comitato portuale ed ha provveduto all'effettuazione delle rituali verifiche di cassa redigendo altresì specifiche

relazioni non solo sui conti consuntivi ma anche sui bilanci preventivi, ancorchè detto ultimo adempimento non sia previsto dalla legge.

Non risulta che il Collegio dei revisori abbia ottemperato all'obbligo di "riferire periodicamente" al Ministero vigilante ai sensi dell'art.11, c.3, lett.b) della legge n.84 del 1994, sebbene, nel periodo considerato, le problematiche suscettibili di segnalazione al Ministero dei trasporti e della navigazione non fossero mancate.

2.5. La spesa concernente gli organi istituzionali.

In esecuzione delle istruzioni impartite dal Ministro vigilante con D.M. 7 aprile 1995 al Presidente dell'Autorità portuale è stato corrisposto un emolumento annuo lordo di £.181.150.200 per il 1995 e di £.200.428.200 per il 1996 e il 1997.

L'emolumento annuo lordo dei revisori è stato determinato col D.M. del 6 febbraio 1996 nella misura di £.9.360.000 per il presidente, £.7.800.000 per i revisori e £.1.560.000 per i supplenti. E' al riguardo da tener presente che con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in data 31 dicembre 1997 le indennità di carica suindicate sono state aumentate del 44% e ciò in base alla corrispondente variazione percentuale degli indici delle retribuzioni contrattuali intervenuta nel periodo dal gennaio 1989 al dicembre 1996. Ed invero le indicate misure stabilite con il D.M. del 6 febbraio 1996 in ordine all'organo di controllo delle autorità portuali reiteravano quelle già fissate nel 1989 in ordine ai collegi dei revisori dei conti dei vari enti portuali ed avevano altresì carattere provvisorio, stante l'assenza del decreto del Ministro previsto dall'art.7 c.2 della legge di riordino con il quale devono essere fissati i limiti massimi di tutti i compensi degli organi dell'autorità portuale in base alla classificazione dei singoli porti.

Poichè detto adempimento non è ancora intervenuto e quindi neppure quello previsto dal citato art.7 c.2 deriva che anche le menzionate nuove misure dei compensi dell'organo di controllo hanno natura provvisoria.

Il compenso del Segretario generale è stato fissato nella misura di lire 144.877.400 per il 1995, di 183.731.499 per il 1996 e di 194.615.924 per il 1997.

Il gettone di presenza alle riunioni del Comitato portuale spettante ai componenti del Comitato, nonchè ai revisori e al delegato della Corte dei conti (che vi ha rinunciato) è stato determinato dal Comitato in ragione di £.52.000 lorde a riunione.

Il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno per la partecipazione e l'assistenza alle riunioni degli organi collegiali dell'Autorità, viene effettuato con il sistema del "pie" di lista", secondo le norme di cui al D.P.R. n.513 del 1978. Viene inoltre liquidata l'indennità di missione nella misura di £.65.380 per giornata a dirigenti e revisori, con esclusione del delegato della Corte dei conti.

2.6. Il Segretariato Generale

Tra gli organi dell'Ente è ricompreso il Segretariato Generale che, a mente dell'art. 10 della legge di riforma, è composto dal Segretario generale e dalla segreteria tecnica. Occorre sottolineare la peculiarità di detta disposizione che qualificando come organo quella che sostanzialmente è l'intera struttura operativa dell'Autorità, intesa come complesso dei dipendenti amministrativi necessari alle esigenze di funzionamento dell'Autorità stessa, unitamente all'ufficio ad essa preposto, quello del Segretario generale - ingenera dubbi sulla posizione giuridica del Segretario generale isolatamente considerato (allorchè per es.: formula pareri).

Tuttavia l'analisi delle norme successive che indicano quali sono i compiti e le attribuzioni del Segretario Generale (comma 4) stabilendo poi al comma 5 che per lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità il Segretario Generale si avvale di una segreteria tecnico operativa, induce a ritenere che la qualifica di organo possa essere riconosciuta in capo al Segretario Generale, anche allorquando operi, in modo autonomo, per il raggiungimento di quei compiti.

2.7. Il Segretario Generale

Il Segretario generale è stato nominato come già detto, dal Comitato portuale, su proposta del Presidente, in data 25.10.95 con deliberazione n.1. nella persona del direttore generale del preesistente Ente autonomo.

Detta delibera è stata trasmessa per l'approvazione al Ministero vigilante, che ne ha preso atto, in data 10 novembre 1995.

Per quanto attiene al trattamento economico, è stato confermato quello già attribuitogli in precedenza quale direttore generale, senza ulteriori benefits e superminimi nella misura dianzi indicata.

In tema di segretario generale, per le rilevanti conseguenze finanziarie che ne sono derivate, vanno ricordate le vicende concernenti il licenziamento del direttore generale avvenuto nel dicembre del 1992 su proposta del commissario all'epoca in carica.

Invero il pretore del lavoro, al quale il dirigente si era rivolto impugnando il relativo provvedimento ha stabilito che il licenziamento benchè valido fosse ingiustificato in ragione dei ritardi con i quali furono a suo tempo considerati i fatti che lo giustificano, fatti che in realtà erano avvenuti anni prima della relativa contestazione (ancorchè denunciati nella sede penale, ma ritenuti non penalmente rilevanti).

Il giudice civile ha condannato l'Autorità portuale a corrispondere al menzionato dirigente l'indennità sostitutiva del preavviso (pari a 12 mesi di stipendio), nonchè l'indennità supplementare prevista dall'art. 19 del contratto di lavoro dei dirigenti industriali nella misura massima di 27 mensilità più la rivalutazione e gli interessi per un importo complessivo di oltre un miliardo e cento milioni.

In ragione dei possibili profili di danno erariale legati alle modalità della vicenda ed ai comportamenti degli organi che con le loro deliberazioni la determinarono, è stata, su impulso del delegato della Corte dei conti e su conforme avviso del Presidente dell'Ente, inoltrata dettagliata denuncia alla Procura regionale della Corte ed è stato altresì provveduto alla messa in mora dei presunti responsabili.

2.8. La segreteria tecnico - operativa

Con atto n.1 del 1996 il Comitato portuale ha deliberato "l'organigramma-funzionigramma" della segreteria tecnico-operativa, in ragione di 175 unità di personale, oltre al Segretario generale, approvato dal Ministro vigilante in data 7 maggio 1996.

La struttura amministrativa in questione è stata così articolata:

- Segreteria del Presidente e del Segretario Generale;
- Ufficio affari legali;
- Area marketing;
- Direzione lavori e relazioni industriali;
- Direzione amministrativa e finanziaria;
- Direzione Tecnica.

In sede di prima applicazione della legge istitutiva, l'Autorità ha utilizzato personale proveniente nella sua integralità, dalla disciolta organizzazione portuale/ente autonomo del porto di Trieste, in conformità a quanto prescritto dalla stessa legge 84 (art.10 comma 5).

La disciplina normativa applicata è quella contenuta nell'accordo contrattuale del 29 ottobre 1996 relativo al contratto nazionale del personale quadri-impiegati-operai delle Autorità portuali decorrente dal 1° gennaio 1996, recepito dall'Autorità portuale di Trieste con delibera del Comitato n.13 del 18 dicembre 1996. Detta disciplina, sostanzialmente confermativa di quella preesistente per i dipendenti dei disciolti enti portuali,⁶ ha peraltro riconosciuto in favore del solo personale già in servizio un elemento retributivo omnicomprensivo ed un importo "una tantum" per il periodo di vacanza contrattuale.

E' proseguito fino al 1997 il reinquadramento del personale a seguito di talune norme contenute nel contratto preesistente appena menzionato (art.46 - 49), nel livello superiore, previa ricognizione delle prestazioni effettivamente svolte da parte di apposite commissioni e di attestazioni del responsabile del servizio. La tabella che segue dà contezza della dimensione del fenomeno, giustificato dall'Autorità con la rilevante contrazione degli organici in atto dal

⁶ Regolamento unico nazionale dei dipendenti degli enti portuali, derivante - sulla base dell'8 - piattaforma - dal contratto nazionale stipulato il 20.12.1990, con decorrenza 1.7.88 ed efficacia al 30.12.91.

1990 e con l'esodo dovuto ai prepensionamenti che ha reso necessario coprire le vacanze determinatesi nei diversi livelli anche con soggetti aventi qualifica inferiore.

TAB. n.1**PROMOZIONI ATTRIBUITE NEL PERIODO 1995-1997⁷**

QUALIFICA	1995	1996	1997
9° LIVELLO QUADRO	3	--	--
8° LIVELLO QUADRO	3	1	1
7° LIVELLO QUADRO	--	7	1
7° LIVELLO	8	9	5
6° LIVELLO	17	15	13
5° LIVELLO	7	9	12
4° LIVELLO	1	1	--
3° LIVELLO	--	1	1
TOTALE	39	43	33

Mette conto evidenziare come il numero dei dipendenti in servizio all'atto della costituzione dell'Autorità ovvero al 1° gennaio 1995 fosse di 499 unità, con personale in esubero pari a n.277 unità. Tenuto conto della pianta organica all'epoca vigente⁸ la tabella che segue dimostra l'evoluzione determinatasi nella consistenza del personale, nel corso del periodo considerato:

⁷ Trattasi di promozioni particolari effettuate in sanatoria.

⁸ Con decreto ministeriale dell'8 aprile 1994 la pianta organica era stata determinata in 222 unità. Perciò 499 - 222 esuberanti vari = 277 unità.

Tab. n.2

SITUAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE

QUALIFICA	1990 Dicembre	1991 Dicembre	1992 Dicembre	1993 Dicembre	1994 Dicembre	1995 Dicembre	1996 Dicembre	1997 Dicembre
DIRIGENTI	7	7	6	5	4	3	3	3
QUADRI	31	32	30	30	18	18	31	31
IMPIEGATI	363	331	321	314	251	231	202	212
OPERAI	394	334	311	310	225	219	211	192
TOTALI	795	704	668	659	498	471	447	438

Va sottolineato come con l'approvazione della pianta organica della Segreteria Tecnica, intervenuta nel 1996, come dianzi precisato, è quest'ultima che deve essere considerata quale parametro di riferimento per il calcolo dei dipendenti in esubero. talchè questi, al 31.12.97, risultano essere in numero di 263 (438 - 175), con una modestissima contrazione, quindi, rispetto alla situazione al 1° gennaio '95.

Le unità lavorative non collocate nella segreteria tecnica sono state utilizzate nei servizi operativi, tecnici e manutentivi ancora gestiti al dicembre 1997, dall'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge di riforma.

Sul ridimensionamento degli organici voluto dalla specifica normativa di settore scarsa incidenza ha avuto l'incentivazione dell'esodo dei dipendenti portuali prevista dal D.L. n.100 del 12 febbraio '94 per un totale complessivo di 1.000 unità, di cui 208 per l'Ente porto di Trieste - come è agevole riscontrare dall'esame della tab.1.

Ai dirigenti portuali, il cui trattamento economico e normativo è regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei dirigenti industriali, è stato applicato dal 1° gennaio '95 quello rinnovato in data 27 aprile '95, recepito con provvedimento presidenziale n.59 del 12 giugno '96 e successivamente l'accordo intervenuto in data 17 novembre 1997, che ha rinnovato, per la parte economica, il contratto del 1995, recepito con provvedimento presidenziale n.1 del 16 gennaio 1998.⁹

Non costituisce elemento di novità la prosecuzione dell'erogazione dei premi, che sulla base dei criteri stabiliti nel contratto collettivo nazionale del 1990, avrebbero dovuto essere collegati alla produttività ed alla organizzazione del lavoro, criteri, che avrebbero dovuto essere definiti nel dettaglio, ad opera di successiva specifica contrattazione a livello nazionale, peraltro non intervenuta; per conseguenza sino all'entrata in vigore del nuovo contratto del 1996 l'ammontare del premio viene ancorato all'effettiva presenza, che non necessariamente coincide con la produttività.

⁹ Detto accordo ha riconosciuto tra l'altro ai dirigenti portuali un importo "una tantum" di £. 1.000.000 nonchè un importo di £. 416.000 a titolo di indennità di vacanza contrattuale per il periodo aprile-ottobre '97.

2.8. La vigilanza

L'art. 12 della legge di riforma disciplina la vigilanza del Ministero dei trasporti e della navigazione sull'ente e ne determina l'ambito di applicazione disponendo l'approvazione ministeriale per le delibere del Presidente e del Comitato portuale relativa all'approvazione del bilancio preventivo, delle relative note di variazione e del conto consuntivo, di concerto con il Ministero del Tesoro, nonché per le delibere concernenti l'organico della segreteria tecnico amministrativa. Il controllo sulle concessioni ex art. 6, comma 5 della legge menzionata è stato successivamente soppresso dalla sopravvenuta legge n.30 del 27 febbraio '98. La vigilanza ministeriale si esplica sulla gestione complessiva dell'esercizio con esclusione di qualsiasi intervento sui singoli atti che nel corso dell'esercizio medesimo vengono posti in essere dall'ente.

Peraltro non può essere sottaciuto il ritardo perdurante da 4 anni da parte del Ministro dei Trasporti sull'emanazione di tutta una serie di provvedimenti attuativi della legge n.84 che non consentono la integrale realizzazione delle finalità perseguite dalla legge medesima, quali:

- con specifico riferimento al punto franco del porto di Trieste il decreto che dovrebbe determinare l'organizzazione amministrativa per la gestione dei punti franchi (art. 6, c.12);
- il decreto che dovrebbe determinare la nuova disciplina della concessione di aree e banchine indicando i criteri generali ai quali le Autorità portuali dovranno attenersi in sede di rilascio e rinnovo delle concessioni stesse (art. 18, c.1).
- la costituzione della commissione consultiva centrale con compiti consultivi sulle questioni attinenti all'organizzazione portuale ed alla sicurezza e igiene sul lavoro (art.15, c.3).

Sebbene poi da parte dell'Ente sia stato emanato il regolamento di contabilità per la gestione patrimoniale e finanziaria dell'Autorità portuale (art. 6, c.3) detto regolamento non risulta essere stato approvato dal Ministero vigilante.

3. Il costo dell'Apparato

3.1. Il personale

L'analisi sarà condotta, così come nel prosieguo della relazione, con particolare riferimento all'ultimo triennio.

Il costo del personale è stato pari a 52.365 milioni nel '90, 47.676 milioni nel '91, 46.935 milioni nel '92, 44.575 nel '93, 42.113 nel '94, 35.959 nel '95, 37.024 nel '96 e 40.316 nel '97. La progressione nell'incremento della spesa relativa a detta voce di costo nei tre esercizi considerati si presta tuttavia a talune considerazioni. Invero la contrazione del numero delle unità di personale utilizzato, - cfr. Tab. n.2 - avrebbe dovuto determinare una sostanziale stabilità di tale spesa. Ed invero l'incremento complessivo di spesa del 1997 va ricollegato in parte agli emolumenti fissi, ma in egual misura anche alle componenti variabili del trattamento economico, com'è riscontrabile dalla tabella che segue.

Tab. n.3

COSTO GLOBALE DEL PERSONALE

(in miliardi di lire)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
a) STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI								
Emolumenti fissi	30.425	27.051	26.550	25.454	23.394	19.812	19.517	20.737
Emolumenti variabili	4.017	4.413	4.261	3.834	3.641	3.719	5.083	6.274
Emolumenti al personale distaccato (personale militare)	101	96	94	111	9	0	0	0
Spese per viaggi e missioni	302	274	246	130	146	144	208	309
Spese per frequenza corsi	160	60	20	45	31	183	126	349
Oneri previdenziali ed assistenziali	13.560	12.268	12.511	11.865	10.958	9.279	9.363	10.267
Altri oneri per il personale	160	173	169	204	349	183	248	359
Totale - A	48.659	44.336	43.851	41.642	38.528	33.320	34.545	38.295
b) BENEFICI PREVIDENZIALI								
Accantonamenti trattamenti fine rapporto	3.706	3.340	3.084	2.933	3.585	2.639	2.479	2.021
Totale - B	3.706	3.340	3.084	2.933	3.585	2.639	2.479	2.021
TOTALE GENERALE A + B	52.365	47.676	46.935	44.575	42.113	35.959	37.024	40.316

L'Amministrazione portuale ha giustificato il rilevante incremento degli emolumenti variabili che nel '97 sono pressoché raddoppiati rispetto al '95, da una parte, con la necessità di utilizzare per un numero di ore sempre maggiore (con relativa corresponsione di compensi per lavoro straordinario) il personale disponibile, (in ragione del numero decrescente dei dipendenti) e, dall'altra in ragione della nuova disciplina dei premi di produttività introdotta dal contratto collettivo del 1995

Premi di produzione personale dipendente

anno 1995	Lire 1.484 milioni
anno 1996	Lire 2.260 milioni
anno 1997	Lire 2.498 milioni

Nel solo 1996 si è avuto un maggior esborso per premi ed incentivi pari a £.868.000.000.

Peraltro, l'incidenza percentuale del costo del personale che nel 1995 era del 60,9% rispetto all'entrate correnti e del 45,7% rispetto alle spese correnti si è portata al 56,1% e al 40,8% rispettivamente, per le entrate e per le spese correnti dell'esercizio 1997, come sinteticamente risulta dalla tabella che segue.

TAB. N. 4

INCIDENZA PERCENTUALE DEL COSTO DEL PERSONALE						
(in milioni di Lire)						
	1995	%	1996	%	1997	%
Costo del personale	33.320	-	34.546	-	38.294	-
Entrate correnti	54.733	60,9	56.706	60,9	68.195	56,1
Spese correnti	72.931	45,7	71.920	48	93.930	40,8
Spese di gestione	7.124	460	6.918	499	7.940	482
Proventi servizi porti	34.781	96	38.129	91	38.457	99

Si dà contezza da ultimo della consistenza dell'onere medio individuale del lavoro, con riferimento a ciascuno degli esercizi all'esame:

(in milioni di lire)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
65,8	67,7	70,3	67,6	88,5	76,3	82,8	92

3.2. Il costo dei beni di consumo e dei servizi

In termini di competenza nel 1995 la spesa impegnata per l'acquisto di beni di consumo e servizi è stata di oltre £. 26.4 miliardi a fronte di oltre £.72.9 miliardi impegnate per spese di natura corrente e di 72 miliardi di entrate correnti.

L'incidenza di tale voce di costo sul totale delle spese correnti impegnate supera il 36,2% e si aggira intorno al 36,7% delle entrate correnti accertate.

Nel 1996, sempre in termini di competenza, sono stati assunti impegni per l'acquisto di beni di consumo e servizi per £.27.2 miliardi corrispondenti al 37,8% del totale delle spese correnti impegnate (£.71.9 miliardi) e con una incidenza del 37,5% sul totale delle entrate correnti accertate, ammontate, a £.72.5 miliardi.

Tra gli impegni della categoria IV devono evidenziarsi quelli relativi alle spese legali e giudiziarie pari a £. 636.696.028 per il 1995 ed a £. 310.000.000 per il 1996 a dimostrazione di un contenzioso invero rilevante ed in costante espansione come dimostra il dato riassuntivo che vede 135 cause pendenti al 1.1.94 e 283 al 31.12.97, nelle quali l'Autorità è, peraltro, prevalentemente convenuta.

Detto contenzioso attiene in massima parte a giudizi intentati innanzi al pretore del lavoro per effetto della spirale innescata dalla normativa contrattuale del 1990 in tema di inquadramento alla qualifica superiore per il disimpegno di mansioni relative alla stessa.

Lo stato del contenzioso risulta specificato nella tabella che segue, dalla quale emerge tra l'altro come l'Ente si sia avvalso in linea di massima del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ricorrendo a professionisti esterni in un numero limitato di casi, e soltanto in ragione della specificità delle controversie.

TAB. N.5

	Al 31.12.93	1994	1995	1996	1997	
Cause pendenti	135	+ 45	+39	+29	+35	Tot. 283
Civili	125	42	36	26	25	
Amministrat.	10	3	3	1	7	
Arbitrati	-	-	-	2	3	
Avvocatura	116	37	34	16	25	
Altri legali	19	8	5	13	10	
Cause concluse						
Positivamente	-	5	6	3	6	
Negativamente	-	14	1	1	10	
Transazioni	-	-	-	4	1	