

amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

In particolare, poi, il c. 3 di detto art. 3 statuisce che "le attribuzioni dei dirigenti indicate nel c. 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative" e l'art. 45, c. 1 del D.Lvo n. 80 del 31 marzo 1998 sancisce infine che le disposizioni previgenti che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti.

Orbene costituisce superamento delle surriportate norme, tutte riconducibili al D.Lvo n. 29/1993, la cennata disposizione dell'art. 2 D.L. n. 535/1996, (L. n. 647/1996), per la quale le autorità portuali — benché enti pubblici non economici — sono sottratte appunto alla disciplina recata dal D.Lvo n. 29/1993.

Va pertanto sottolineata la singolarità della disciplina propria delle autorità portuali, che — per la sua incoerenza con il cennato principio d'ordine costituzionale — attrae tali enti in una ristretta incomprensibile "insula" vetero-regolamentata.

5.6 I controlli esterni

5.6.1 La vigilanza ministeriale

In relazione ai poteri di vigilanza attribuiti dalla legge al Ministro dei trasporti e della navigazione meritano adesione le innovazioni legislative intervenute in tema di approvazione ministeriale di taluni atti emanati dalle autorità portuali.

Opportunamente è stato soppresso tale tipo di controllo esterno in ordine alle concessioni emanate da detti enti per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale, nonché per la fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali dei servizi di interesse generale⁵: costituisce sufficiente elemento di garanzia infatti la previsione per la quale le indicate

⁵ Art. 8 bis, lett. I) del D.L. n. 457/1997 (L. n. 30/1998).

concessioni sono assentite previa gara pubblica; rileva poi specialmente il fatto che tali provvedimenti costituiscono il sistema normale previsto dalla legge per perseguire specifici obiettivi, dettati testualmente dalla legge di riordino (art. 6, c. 1 L. n. 84/1994) come uno dei normali compiti delle autorità portuali.

Va condivisa pure la disposizione — in senso contrario — relativa alla introdotta approvazione ministeriale delle delibere di costituzione o di partecipazione delle autorità portuali a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali ⁶: questa Sezione aveva ritenuto precluso — sulla base della disciplina recata dalla legge di riordino — alle autorità portuali tale potere ⁷; il legislatore successivamente ha inteso riconoscerlo, circondandone però l'esercizio con puntuali garanzie (l'approvazione ministeriale), nella prospettiva di prevenire pesanti ricadute sulle finanze statali, come quelle che avevano connotato le fallimentari partecipazioni societarie poste in essere dai pregressi enti portuali.

L'integrazione legislativa intervenuta in tema di approvazione merita adesione anche in ordine alla tematica relativa al regolamento di contabilità.

Come noto, l'art. 6, c. 3 della legge di riordino ha stabilito che la gestione patrimoniale e finanziaria delle autorità portuali è disciplinata da un regolamento di contabilità "approvato" dal Ministero dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro.

Come auspicato da questa Sezione in passato ⁸, il problema relativo all'esatto significato del termine "approvato" ha poi avuto soluzione in sede di parere del Consiglio di Stato ⁹ sul testo del regolamento predisposto — ai sensi dell'art. 17, della legge n. 400/1998 — dai predetti Ministeri.

E' stato ivi chiarito che la corretta interpretazione del disposto di cui all'art. 6, c. 3 comporta la conseguenza che le singole autorità portuali deliberano il proprio regolamento di contabilità, che viene poi sottoposto all'approvazione del Ministro dei trasporti di concerto con quello del tesoro; detti Ministri, perciò — secondo il Consiglio di Stato — non sono competenti

⁶ Art. 8 bis lett. h) del D.L. n. 457/1997 (L. n. 30/1998).

⁷ Cfr. det. n. 9 del 21 marzo 1997 e n. 29 del 4 luglio 1997.

⁸ Det. n. 38 del 9 luglio 1996, relativa all'Autorità portuale di Napoli (es. 1993-1995).

⁹ Sez. Cons. Atti Normativi, n. 9 del 27 agosto 1997.

all'emanazione del testo regolamentare, ma, al limite, a predisporre solo uno schema-tipo di regolamento, allo scopo di assicurare l'uniformità nel controllo ministeriale dei vari testi regolamentari e indirettamente dell'azione delle varie autorità portuali.

L'esposta situazione ha trovato conferma nell'art. 8 bis del più volte citato D.L. n. 457/1997 avendo quivi il legislatore colmato la lacuna — già evidenziata da questa Sezione ¹⁰ — relativa all'inesistenza nell'elencazione (art. 9, c. 3 legge n. 84/1994) delle più rilevanti deliberazioni del Comitato portuale di quella concernente il regolamento di contabilità.

Successivamente alla cennata pronuncia consultiva il Comitato portuale aveva deliberato (19 dicembre 1997) il testo del regolamento di contabilità, che ha riportato l'approvazione interministeriale — condizionata a talune integrazioni — solo in data 30 ottobre 1998.

Il Ministero vigilante — da parte sua — con nota del 10 novembre 1998 ha segnalato all'Ente l'esigenza di trasmettere a questa Corte il testo definitivo — risultante dall'integrazione indicata in sede di approvazione ministeriale — che di recente è pervenuto, dopo la definitiva deliberazione del Comitato nel maggio 1999.

Il rinvio (dal dicembre 1998 al maggio 1999) era stato motivato con l'opportunità di aderire alla conforme sollecitazione rivolta dall'Assoporti ai vari enti portuali, stante la ravvisata esigenza di approfondimenti relativi alle condizioni poste dai Ministeri competenti all'approvazione dei vari testi regolamentari deliberati dalle autorità portuali.

L'Amministrazione vigilante, da parte sua, aveva di recente segnalato l'urgenza del recepimento di dette modifiche ed integrazioni ¹¹, significando, ad ogni modo, che il testo regolamentare dovesse "ritenersi operante nel corrente esercizio 1999", onde "il bilancio consuntivo 1998 dovrà essere predisposto tenendo conto delle integrazioni richieste (in particolare, specifica in sottocapitoli dell'entità dei compensi corrisposti agli organi di amministrazione e di controllo nonché delle spese di pubblicità").

¹⁰ Detta lacuna costituiva uno degli argomenti utilizzati in favore della competenza ministeriale all'emanazione — e non all'approvazione — del regolamento in esame.

¹¹ Cfr. nota 5190206 del 3 marzo 1999.

5.6.2 Il controllo della Corte dei conti

Fino al 28 febbraio 1998 la Corte ai sensi dell'art. 6, c. 4 della legge di riordino, ha esercitato "il controllo di legittimità sulla gestione dell'autorità portuale con le modalità previste dagli artt. 4, 7, 8, 9 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259"; in forza di detto ultimo art. 12, perciò, alle riunioni degli organi collegiali ha assistito un magistrato della Corte dei conti, all'uopo delegato dalla Sezione.

Con la legge n. 30 del 1998 che ha convertito il D.L. n. 457/1997 è stato disposto all'art. 8 bis che "il rendiconto della gestione finanziaria dell'autorità portuale è soggetto al controllo della Corte dei conti".

La mancanza nel nuovo testo normativo di un richiamo della citata legge n. 259/1958 ha posto il problema dell'individuazione della esatta intenzione del legislatore nel confermare — ma con formulazione nuova — l'assoggettamento delle autorità portuali al controllo della Corte dei conti.

A tale indagine ermeneutica questa Sezione ha provveduto con la determinazione n. 21 del 20 marzo 1998, nella quale in sintesi sono state ritenute decisive, per un verso, la specifica natura di detta legge n. 259/1958 — che attua l'art. 100, c. 2 della Costituzione — e, per altro verso, l'acquisizione da parte delle autorità portuali dei canoni di concessione delle aree demaniali marittime, nonché del gettito delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate (art. 13 L. n. 84/1994), venendo perciò a concretizzarsi una contribuzione in via ordinaria, prevista dalla legge n. 259/1958 quale presupposto del generale controllo della Corte dei conti sugli enti.

Questa Sezione ha perciò interpretato la nuova disposizione nel senso che il controllo deve essere effettuato a consuntivo sul rendiconto ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259 e non più mediante la presenza di un proprio magistrato alle riunioni degli organi collegiali degli enti, come stabilito nell'art. 12 di detta legge in ordine ai casi in cui sussista un apporto dello Stato al patrimonio degli enti in capitale o in servizi o in beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria.

5.7 Il costo degli organi

Ai sensi del citato decreto legge n. 400 del 21 giugno 1994 il Ministro vigilante aveva stabilito in L. 15,5 milioni lordi mensili il compenso da corrispondere al Commissario.

Quanto al Commissario aggiunto, l'aliquota percentuale era stata fissata dal Ministro nel 30% dell'indennità corrisposta al Commissario (4,65 milioni lordi mensili).

Nessuna preclusione essendo stata posta nel decreto ministeriale sotto il profilo remunerativo, atteso il perdurante status - proprio del Commissario e del Commissario aggiunto - di alti ufficiali dell'Autorità marittima, le cennate indennità di carica sono state interamente cumulate con il normale trattamento economico ad essi spettante.

Complessivamente le spese per gli organi istituzionali dell'Ente sono risultate di 295 milioni nel 1995 (pari al 2% delle spese complessive correnti) e di 504 milioni nel 1996 (equivalente al 2,9 delle spese correnti complessive) con un incremento del 70,8% dovuto in particolare ai nuovi compensi spettanti al Presidente e a quelli stabiliti per il Segretario generale (rispettivamente, di L. 237 e 205 milioni).

Le spese in esame sono poi state di L. 567 milioni nel 1997 (4,3% delle spese correnti) e di L. 841 milioni nel 1998 (6,6% delle spese correnti), ma va sottolineato, specialmente in ordine a tale ultimo anno, l'impropria collocazione, tra le spese per gli organi dell'Ente, di quelle relative a competenze arretrate (per oltre 200 milioni ed in relazione al periodo 1992-1996) erogate non solo al Segretario generale - già dirigente del pregresso ente porto - ma anche agli altri dirigenti, per effetto di intervenuta transazione.

Il dato del 1999 è risultato di milioni 735,2, corrispondente al 5,5% delle spese correnti.

6. La struttura

6.1 L'articolazione burocratica

6.1.1 L'articolazione dell'Ente è stata definita con delibera n. 20 del 28 febbraio 1997 in quattro aree coordinate; trattasi dell'area amministrativa (che cura in particolare la gestione degli organi dell'Ente e le risorse umane, la formazione delle medesime, il coordinamento delle funzioni di supporto e gli affari legali), l'area pianificazione e promozione (sviluppo, studi e promozione), quella autoritativa (costituita da quattro settori e cioè il demanio e relative concessioni, le licenze d'impresa e relative autorizzazioni, la gestione degli spazi portuali ed i controlli territoriali) e l'area tecnica (progettazione e realizzazione opere, partecipazione all'elaborazione del piano regolatore portuale, sicurezza nel lavoro, controllo sul corretto espletamento dei servizi d'interesse generale e cioè quelli concernenti l'illuminazione, i rifornimenti elettrici ed idrici, nonché la pulizia delle aree).

A dette aree hanno operato vari settori per l'assolvimento delle funzioni di supporto, costituiti in particolare da quello amministrativo, finanziario e ragioneria, dal servizio per l'amministrazione del personale, dai sistemi informativi, dall'economato, dalla segreteria e dal settore appalti e acquisti.

In relazione ai risultati di gestione emersi dall'attività delle cennate quattro aree si fa rinvio ai paragrafi che seguono, mentre i dati concernenti le risorse umane, utilizzati dall'Ente nelle medesime quattro aree, trovano collocazione nel successivo subparagrafo.

6.1.2 Emerge quivi che, a fronte delle indicate quattro aree operative, i posti dirigenziali previsti nell'organico delle segreterie tecnico-operative sono solo due, sicchè alla direzione di due aree sono preposti funzionari di IX livello (quadri).

Con delibera n. 99 del 31 ottobre 1996 il Comitato, "valutate le particolari posizioni apicali dei predetti dipendenti, sostanzialmente omogenee a quelle dei dirigenti portuali", ha loro riconosciuto un'indennità mensile "ad personam" pari al 50% delle competenze fisse lorde a ciascuno spettanti (ma comportante un trattamento complessivo inferiore a quello spettante ai dirigenti in base al contratto CIDA).

A fondamento di tale attribuzione è stata assunta una disposizione della regolamentazione quadri portuali (allegata al C.C.N.L. del 29 ottobre 1996), secondo la quale l'Ente potrà riconoscere autonomamente al quadro eventuali premi "ad personam" e/o superminimi, per particolari posizioni, incarichi e/o meriti specifici o traguardi significativi conseguiti dallo stesso quadro, previa individuazione di criteri oggettivi di valutazione, tenuto conto anche della situazione strutturale-organizzativa e dell'andamento economico-finanziario dell'Ente.

Appare incerto se tale disciplina possa coprire solo riconoscimenti economici ad personam con carattere non continuativo, ovvero anche riconoscimenti a carattere continuativo, in relazione al rischio di un possibile contenzioso volto all'applicazione dell'art. 2103 del codice civile, tenuto conto che il rapporto del personale delle autorità portuali è di diritto privato (art. 10 u.c. L. n. 84).

Ad ogni modo va tenuto presente che con la cennata delibera n. 20 del 28 febbraio 1997 furono individuate quattro aree non qualificate di rango dirigenziale, sicchè non emerge incoerenza di detta delibera nei confronti della delibera n. 26 del 15 aprile 1996 e successive modificazioni – approvata dal Ministero vigilante ai sensi dell'art. 9, c. 3, lett. i della legge n. 84/1994 – concernente l'organico della segreteria tecnico operativa che in particolare prevede solo due dirigenti.

6.2 I controlli interni

Con nota del 30 ottobre 1998 il Ministero vigilante nel comunicare l'avvenuta approvazione ministeriale del regolamento di contabilità aveva ritenuto con l'occasione di richiamare l'attenzione dell'Ente "sulla necessità di istituire, ai fini di una maggiore trasparenza dell'attività amministrativa, il servizio di controllo interno".

Nel periodo successivo l'Autorità non ha posto in essere alcun adeguamento della propria struttura nel senso espresso dal Ministero, ma per effetto della recente normativa recata dal D.Lvo n. 286 del 20 luglio 1999 recante "riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle

amministrazioni pubbliche" una ulteriore inottemperanza si configurerebbe come grave violazione di legge.

In particolare — premesso che ai fini della regolarità amministrativo-contabile è fatta salva la competenza dell'esistente Collegio dei revisori dei conti — l'Ente dovrà procedere alla individuazione delle strutture deputate all'espletamento del controllo di gestione, del controllo strategico e della valutazione dei dirigenti, secondo i criteri posti con gli artt. da 1 a 6 di detto decreto legislativo.

Quanto in particolare al controllo di gestione e alla valutazione dei dirigenti le relative strutture all'uopo incaricate risponderanno al Segretario generale, mentre la valutazione di quest'ultimo sarà svolta o dal Presidente o dal Comitato portuale.

Stante poi il testo dell'art. 1, di detto decreto legislativo, ai fini dell'attuazione di talune tipologie di controllo interno non è da considerare precluso il supporto di soggetti esterni specializzati, salva la competenza decisionale e valutativa degli organi di indirizzo politico.

Si ritiene che l'intero sistema delle autorità portuali - e quindi anche l'Ente in esame — possano conseguire risultati operativi apprezzabili per effetto della costituzione delle strutture deputate all'espletamento dei controlli interni, specialmente del controllo di gestione, come del resto emerge dal successivo subparagrafo 6.3.3.3 concernente l'erogazione del premio di produttività, ivi oggetto di critico esame avuto riguardo alle modalità applicative fin qui seguite.

6.3 Le risorse umane

6.3.1 L'organico della Segreteria tecnico-operativa

L'art. 7, c. 1 della legge di riordino — come anticipato — dispone che il Segretariato generale è organo dell'autorità portuale e l'art. 10, c. 1 specifica che il Segretariato generale è composto dal Segretario generale e dalla Segreteria tecnico-operativa.

Il Comitato portuale — mentre ha deliberato il 2 aprile 1996 la nomina del Segretario generale — ha provveduto a deliberare, in via definitiva (del. n. 53), su proposta del Presidente sentito il Segretario Generale, l'organico della Segreteria tecnico-operativa, come prescrive l'art. 9, c. 3, lett. i) della legge di

riordino, soltanto in data 29 aprile 1998 (assestamento livelli professionali pianta organica).

Un primo assetto strutturale era stato posto il 15 aprile 1996 (del. n. 26), rideterminato poi il successivo 27 maggio 1997 (del. n. 49).

L'organico risulta in atto come segue:

<u>Dirigenti:</u>	2
<u>Quadri:</u>	
Livello IX	4
Livello VIII	2
Livello VII	6
<u>Impiegati:</u>	
Livello VII	7
Livello VI	15
Livello V	7
Livello IV	2
TOTALE	45 (+3)

Nel 1998 sono state previste tre nuove professionalità di livello medio-alto, come già era stato anticipato dal Comitato portuale il 15 aprile 1996.

6.3.2 Il personale in servizio

Come esposto nel precedente referto, alla fine del 1994 le unità in servizio erano 145 per effetto del prepensionamento di 65 unità e il dimissionamento di altre 6 unità.

La consistenza del personale nel quinquennio 1995-1999 è sintetizzata nell'unita tabella n. 2, dalla quale emerge una sua quantificazione in 140 unità alla fine del 1995, progressivamente ridottasi fino a 95 unità alla fine del 1999.

Sussistono perciò ancora n. 40 esuberi, collocati marginalmente (n. 14) presso le imprese terminaliste, le quali rimborsano poi all'Ente le somme dal medesimo anticipate per il trattamento economico complessivo spettante a detto personale in esubero.

CONSISTENZA DEL PERSONALE

Tabella n. 2

	P.O.	1995	1996	1997	1998	1999.
A) PERSONALE INTERNO DIRIGENTI (*)	2	5	4	4	3	3
PERSONALE NEI LIVELLI						
9"	4	2	2	4	4	4
8" funzioni	2	5	5	2	2	3
7" direttive	13	10	10	13	15	15
6°	15	12	13	17	23	21
5" funzioni impiegatizie e operative	7	49	55	52	46	46
4"	2	53	46	6	5	3
3"		4	4	-	-	-
2"		-	-	-	-	-
1"		-	-	-	-	-
TOTALE GENERALE	45	140	139	98	98	95
PERSONALE IN DISTACCO						
7" livello		1	1	-	-	-
6" livello		2	2	1	2	2
5" livello		21	22	7	12	12
4" livello		16	10	-	-	-
TOTALE		40	35	8	14	14
PERSONALE ESODATO:	n. 38					
PERSONALE DIMISSIONARIO:	n. 7					
PERSONALE DECEDUTO:	n. 1					
PERSONALE LICENZIATO:	n. 1					

Nota:
I dati riportati sono riferiti al 31 dicembre di ogni anno.

(*) Compreso il Segretario Generale.

Le residue 26 unità sono utilizzate dall'Autorità nello svolgimento diretto dei servizi d'interesse generale, così come consente l'art. 23, c. 5 della legge di riordino.

Come emerge, invero, dalla citata tabella n. 2, oltre il 48% delle unità in servizio esplica attività di 5° livello, a fronte di sole 7 unità previste nella pianta organica.

Risultano eccedenti, rispetto alla medesima, anche le presenze nel 6° livello.

Complessivamente, assumendo come congrua la struttura delineata dalla pianta organica in relazione "alle esigenze di funzionalità che la giustificano" (art. 9, c. 3, lett. i legge n. 84/1994), sussiste ancora un apparato burocratico non rispondente a tali esigenze, quale retaggio previsto dalla legge derivante dalla riforma delle istituzioni portuali.

6.3.3 La contrattazione collettiva

Sino al 31 dicembre 1995 il personale dell'Ente ha continuato ad essere disciplinato sotto il profilo contrattuale ancora dal C.C.N.L. scaduto il 31 dicembre 1990, in assenza di un ulteriore assetto convenzionale originato dalle vicende normative connesse alla riforma ed in assenza altresì di una volontà ostativa (alla prosecuzione tacita) manifestata da alcuna delle parti.

Quanto al periodo di tempo successivo al 1995 sembrano opportune le notazioni che seguono.

6.3.3.1 Si premette che le autorità portuali — già sottratte in base alla legge di riforma (art. 6, c. 2) alla disciplina del parastato (legge n. 70/1975) erano, in quanto enti pubblici non economici e cioè amministrazioni pubbliche, destinatarie della normativa recata dal D.Lvo n. 29 del 1993.

Sotto tale profilo, sebbene l'art. 10 u.c. della legge di riforma avesse assoggettato il rapporto di lavoro del personale della segreteria tecnico-operativa alla disciplina di diritto privato, i relativi contratti collettivi nazionali di lavoro avrebbero dovuto essere stipulati ai sensi dell'art. 45 e seguenti del D.Lvo n. 29/1993 dalle organizzazioni sindacali da una parte e dall'ARAN dall'altra, sia pure "sulla base di criteri generali determinati con decreto del

Ministro dei trasporti e della navigazione", come prescritto dallo stesso art. 10, u.c. (e perciò in deroga all'art. 51 di detto D.Lvo n. 29).

Per contro, nel testo del decreto ministeriale, predisposto all'inizio del 1996, la rappresentanza pubblica in sede contrattuale era affidata all'Assoporti.

Il conseguente rilievo di legittimità espresso da questa Corte in sede di controllo di detto decreto ministeriale è stato superato con l'espressa previsione legislativa — inserite nell'art. 3, c. 8 del D.L. 8 agosto 1996, n. 430, riprodotta nei successivi decreti reiterativi e da ultimo nel D.L. n. 535 del 21 ottobre 1996, convertito dalla legge n. 647/1997 — che cioè le autorità portuali sebbene amministrazioni pubbliche, sono sottratte (anche) alla disciplina recata dal cennato D.Lvo n. 29/1993 e successive modificazioni e integrazioni ed altresì che i contratti collettivi nazionali di lavoro "sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle autorità portuali per la parte datoriale".

Il decreto ministeriale previsto nell'art. 10 u.c. della legge n. 84 è stato riprodotto in data 7 ottobre 1996 ed è stato registrato da questa Corte il 15 novembre successivo.

Peraltro, già prima di tale ultima data e cioè il 29 ottobre 1996 l'Assoporti e le organizzazioni sindacali, non ritenendo "possibile procrastinare ulteriormente la stipula del contratto" hanno posto in essere il contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale non dirigente, avente validità dal 1° gennaio 1996, fino al 31 dicembre 1998 recepito dall'Ente con delibera del Comitato n. 103 del 27 novembre 1996; consegue che nel 1999 ha avuto applicazione ultrattiva detto contratto, in assenza di successiva negoziazione.

Quanto al contenuto del decreto ministeriale, relativo ai criteri generali "che dovranno tener conto anche delle compatibilità con le risorse economiche" — come prescrive l'art. 10, u.c. della legge n. 84/1994 — è da sottolineare che il Ministro si è limitato a prescrivere all'art. 4 che "i contratti collettivi nazionali... dovranno tener conto per la parte economica della compatibilità con le risorse economiche, finanziarie e di bilancio delle autorità portuali", le quali peraltro sono differenziate tra di loro sotto i cennati profili finanziari, economici e di bilancio.

La decisione governativa — confermata in sede legislativa — di sottrarre le autorità portuali alla normativa del D.Lvo n. 29 — e di riflesso al comparto degli enti pubblici non economici ai fini della contrattazione collettiva — rende ragione in particolare della inesistenza tra gli allegati al C.N.C.L. stipulato il 29

ottobre 1996 dei prospetti contenenti oltre alla quantificazione degli oneri ¹², anche l'indicazione della copertura complessiva per l'intero periodo di validità del contratto, come, per contro, prescrive l'art. 52, c. 2 del D.Lvo n. 29 in ordine di contratti collettivi stipulati ai sensi dello D.Lvo.

Nei confronti di questi ultimi poi trova applicazione — a differenza del contratto in esame — la disposizione dell'art. 52, c. 3 del D.Lvo n. 29 — come sostituita dall'art. 14, c. 3 del D.Lvo n. 387/1998 — per la quale occorre un'autorizzazione di spesa ad hoc per la stipula dei contratti collettivi concernenti anche le amministrazioni diverse da quelle dello Stato, la quale è disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di copertura.

6.3.3.2 Discende inoltre dalla menzionata disposizione sostitutiva dell'art. 10, u.c. della legge di riordino — con la quale sono state attribuite all'Assoporti le competenze che spettavano all'ARAN in ordine al personale delle autorità portuali — una significativa situazione venutasi a determinare con riflessi sui bilanci di detti enti.

Mentre l'ARAN — persona giuridica di diritto pubblico, la cui gestione finanziaria è soggetta al controllo consuntivo della Corte dei conti "(art. 50, c. 10 D.Lvo n. 29/1993) — per le sue attività" si avvale delle risorse derivanti dai contributi posti a carico delle singole amministrazioni dei vari comparti, corrisposti in misura fissa per dipendente in servizio" (ibidem, c. 8), il consiglio direttivo dell'Assoporti ¹³ — associazione di diritto privato delle autorità portuali — ha articolato detto contributo, oltre che in una parte corrispondente nella misura fissa (L. 200.000) per ogni dipendente inquadrato nell'organico della Segreteria tecnico-operativa di ciascuna autorità portuale, anche in una parte aggiuntiva corrispondente allo 0,65% del totale degli introiti per canoni demaniali, ricavi per locazioni di beni, proventi per autorizzazioni di attività d'impresa portuale e proventi per tasse portuali.

¹² In particolare dall'allegato risulta l'attribuzione di una somma lorda *tantum pro-capite* in relazione al 1995 e quale incentivo per la trasformazione contrattuale, che oscilla dai 2,73 milioni (IX liv.) a 882.000 (I liv.).

¹³ Cfr. nota n. 330 del 2 dicembre 1996, diretta ai presidenti delle autorità portuali.

Come risulta da detta nota, il contributo associativo dell'Autorità portuale di Savona è stato quantificato per il 1996 ¹⁴ in 77 milioni, dei quali 9,8 milioni relativi ai dipendenti e 67,2 milioni relativi al cennato 0,65%.

Con riferimento, poi, all'intero sistema delle autorità portuali, i cennati importi sono risultati di 1.226 milioni, dei quali 167,2 milioni relativi ai dipendenti (n. 836) e 1.058,8 milioni derivanti dall'applicazione dello 0,65% sui proventi innanzi indicati.

Il rischio di una "incontrollata dinamica dei contributi" era stato del resto già prefigurato dalla Corte in sede di referto sull'Autorità portuale di Ravenna (det. n. 13 del 1998) ¹⁵ a motivo del prelievo di detto 0,65% su introiti destinati ad espandersi con la graduale attuazione della riforma, ed opportunamente il Ministero dei trasporti e della navigazione nel quadro dei poteri di vigilanza spettatigli ne aveva tenuta informata l'Assoport, pur astenendosi dal porre puntuali direttive alle autorità portuali in ordine alla decisione assunta in sede associativa concernente la quantificazione del contributo da erogare alla loro Associazione di categoria.

Ad ogni modo, la Corte riferisce che, nonostante l'espansione dei canoni demaniali emersa nel triennio successivo, l'Autorità portuale di Savona ha continuato a corrispondere il contributo associativo per i cennati tre anni nella stessa misura di 77 milioni.

6.3.3.3 Nell'art. 34 del C.C.N.L. è disciplinata la contrattazione aziendale e tra le varie materie ivi previste ¹⁶, assume rilevanza quella concernente le "erogazioni collegate ad incrementi di produttività".

E' stato precisato al riguardo nel contratto che costituiscono punto di riferimento i risultati conseguiti nella realizzazione di programmi o progetti concordati tra le parti (finalizzati ad incrementi di produttività, di efficienza e qualità, di redditività e ad altri elementi connessi agli obiettivi dell'Ente, alla

¹⁴ Identica è stata la misura nel 1997, nel 1998 e nel 1999.

¹⁵ Della problematica in esame è cenno nelle relazioni anche sulle Autorità portuali di Taranto (det. n. 12/1998), La Spezia (det. n. 24/1998) e Napoli (det. n. 48/1999).

¹⁶ Si tratta della corretta applicazione dell'orario di lavoro, dell'organizzazione del lavoro, della formazione professionale e dell'aggiornamento, dell'ambiente del lavoro e dell'istituzione del servizio mensa.

qualità del lavoro, al miglioramento dei servizi) e costituiscono altresì limite l'andamento economico e le disponibilità finanziarie dell'Ente stesso.

L'Autorità ha corrisposto al personale in ciascuno degli anni in esame un premio di produttività che ha comportato oneri per 494,7 milioni nel 1995, per 498 milioni nel 1996, per 363 milioni nel 1997 e 361 milioni nel 1998 (il premio relativo al 1999 è erogato dopo l'approvazione del conto consuntivo).

Non risulta ne sia stata fondamento in ciascun anno la realizzazione di programmi o progetti concordati tra le parti volti alle finalità previste dal C.C.N.L. innanzi indicate, ma un accordo integrativo stipulato in data 22 aprile 1994 nel quale — stante l'impossibilità di ricorrere, come in precedenza, a criteri riferiti al tonnellaggio (manipolato nei due scali) e ciò per effetto dell'attribuzione ai privati dei compiti imprenditoriali del pregresso ente portuale sancita dalla legge di riforma — erano stati individuati criteri alternativi.

Il fulcro dei medesimi era costituito dalla corresponsione di un certo importo ¹⁷ riconosciuto in misura uguale a ciascuna unità per tutti i livelli, con la detrazione di 12.400 lire per ogni giornata di assenza dal lavoro (per malattia, infortunio, congedo straordinario, permessi) escluse le assenze per motivi sindacali.

Siffatti criteri concordati in sede locale avevano riportato l'approvazione del Commissario con deliberazione n. 206 del 26 novembre 1995 — a sua volta approvata dal Ministero vigilante il 24 gennaio 1996 — nella quale la loro operatività era stata riferita al "corrente anno" (cioè il 1995) e "sino al recepimento dei nuovi accordi contrattuali previsti dalla legge di riforma portuale".

Invece la loro applicazione — avulsa dalla realizzazione di alcun programma o progetto, concordato tra le parti e diretto ad assicurare incremento di produttività, di efficienza e di qualità o miglioramento dei servizi — è proseguita anche successivamente alla stipula del C.C.N.L. del 30 ottobre 1996, il cui art. 32 poneva la cennata griglia alla contrattazione integrativa in esame.

Nelle relative delibere ¹⁸ sono state richiamate a fondamento della stessa le "norme transitorie del contratto per i dipendenti delle autorità portuali

¹⁷ Trattasi di 3.139.000, derivante dal rapporto tra il premio per l'anno precedente (1993) ed il numero totale delle giornate lavorate nello stesso anno.

¹⁸ Cfr. delibere del Comitato portuale n. 41 del 30 aprile 1997, n. 73 del 29 aprile 1998 e n. 38 del 30 aprile 1999 (per l'erogazione del premio concernente, rispettivamente, gli anni 1996, 1997 e 1998).

sottoscritto in data 29 ottobre 1996, in base alle quali le precedenti erogazioni economiche, come il premio di produttività e/o altri premi/indennità continuano ad essere erogate in base agli accordi sindacali locali.

Ora, siffatta pattuizione transitoria — che peraltro non è rinvenibile nelle cennate norme del C.N.C.L. — avrebbe potuto rilevare solo sul versante della legittimazione (riconosciuta alle sole parti locali), ma sarebbe stata ininfluente — così come esposta — sui presupposti e le finalità dell'erogazione del premio di produzione, gli uni e le altre ben individuati nel C.N.C.L. secondo quanto più volte già indicato.

Conclusivamente, a fronte del modulo previsto nell'art. 34 della disciplina pattizia nazionale — la deviante corresponsione del premio di produzione si è sostanziata nella mera elargizione di una ulteriore mensilità aggiuntiva, sganciata dalla esistenza dei risultati in tema di incrementi di produttività, di efficienza, e di qualità e di miglioramento dei servizi, come previsto nel C.C.N.L.

6.3.4 Il costo del personale

L'unita tabella n. 3 rende contezza dell'entità del costo globale del personale nell'arco del periodo in esame, con variazioni da rapportare essenzialmente alla diversità numerica delle unità in servizio, ridottesi da 140 a 95, come indicato nella tabella n. 2.

L'incremento nel 1996 del 12% va rapportato all'applicazione della disciplina retributiva prevista nel nuovo C.C.N.L. a fronte della quasi immutata struttura di personale (-1 unità soltanto rispetto al 1995), sicchè esso rappresenta sostanzialmente il maggior onere del nuovo contratto limitatamente al primo anno della sua applicazione.

Per converso la contrazione nel 1997 del 30,77% del costo globale del personale va rapportata alla riduzione del personale in servizio di 41 unità — inesistente nell'anno successivo, donde la sostanziale coincidenza di costo — e la diminuzione di sole tre unità nel 1999 è alla base del ridimensionamento del costo del 9%.

Le ragioni esposte a fondamento delle variazioni dell'aggregato complessivo valgono anche per il trend dei singoli aggregati, sia stipendiali che previdenziali, come risulta dall'impennata — sensibile nel 1998 ma specialmente nel 1996 — degli "altri oneri" (mensa, sussidi etc.).