

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XV-bis**
n. **2**

CORTE DEI CONTI

**DETERMINAZIONE SULLA NON CONFORMITÀ A LEGGE DELLA
AUTORIZZAZIONE DEL COMITATO DELL'AUTORITÀ PORTUALE
DI LA SPEZIA ALL'ASSUNZIONE DI PARTECIPAZIONE AZIONARIA
NELLA SPEDIA S.p.A.**

*(articolo 8 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e articolo 3, comma 6,
della legge 14 gennaio 1994, n. 20).*

DETERMINAZIONE N. 9/97

Trasmessa alla Presidenza il 5 maggio 1997

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 9/97.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 21 marzo 1997;

visto l'art. 100 della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934 n. 1214;

viste la legge 21 marzo 1958, n. 259 e la legge 14 gennaio 1996 n. 20;

udito il relatore, pres. di sez. dott. Lucio Todaro Marescotti, e, in rappresentanza dell'Autorità portuale di La Spezia, il presidente della medesima, dott. Giorgio Santiago Bucchioni;

esaminati gli atti;

ritenuto in

F A T T O

1. Con deliberazione n. 11/96 del 12 dicembre 1996 il Comitato portuale di La Spezia ha autorizzato il Presidente dell'Autorità portuale ad instaurare procedure idonee con la SPEDIA s.p.a. e con i suoi attuali soci, mirate, attraverso una propedeutica modifica dello statuto della società, all'acquisizione di una quota azionaria massima del 10 per cento di azioni, al valore attuale delle stesse.

In base all'articolo 3 del vigente statuto la cennata società — « nello specifico ambito degli aspetti legati alle attività produttive ed economiche » — ha per oggetto quello di « promuovere e contribuire a realizzare la ripresa del tessuto socio-economico produttivo spezzino attraverso il coordinamento e la promozione di iniziative atte a sostenere l'occupazione, il processo di trasformazione e lo sviluppo dell'area in questione » e, in particolare, di « assicurare il sostegno alle aziende esistenti ed a nuove attività economiche... nell'ottica di sviluppo delle piccole e medie aziende ».

In ordine alla cennata autorizzazione il magistrato delegato al controllo sull'Autorità ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259 ha sollevato dubbi sulla compatibilità « in se » dell'operazione con l'attuale quadro normativo risultante dalla legge 28 gennaio 1994 n. 84 e dalla legge 23 dicembre 1996 n. 647 e, in via subordinata, sulle modalità di acquisto dei titoli, per quanto afferisce alla dimensione della partecipazione, all'adeguamento statutario dell'oggetto sociale, alla rilevanza ostativa di fine di lucro.

La problematica è stata oggetto di approfondimento in data 11 febbraio 1997 da parte di un gruppo di lavoro costituito in seno alla Sezione e, sulla base delle conclusioni tratte dal gruppo, il Presidente della Sezione ha fissato, con ordinanza del 13 marzo 1997, l'adunanza del 21 marzo 1997, invitando l'Autorità portuale di La Spezia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dei trasporti e della navigazione e il Ministero del tesoro a far pervenire deduzioni e memorie o ad esporre il proprio avviso innanzi, alla Sezione.

2. Nell'adunanza odierna è comparso soltanto il Presidente dell'Autorità portuale, il quale ha esposto le proprie ragioni in difesa del provvedimento. Dopo aver messo in evidenza la flessione attuale del traffico che ha investito il Porto dopo un decennio di crescita e le grandi difficoltà in cui si dibatte l'economia spezzina che aveva il suo punto di forza in settori produttivi oggi in forte crisi, il dottor Bucchioni ha fatto presente di aver promosso l'elaborazione di un piano di sviluppo da parte di un comitato interenti cui partecipano enti locali e Camera di commercio, inteso a porre le condizioni per un contratto d'area, attraverso un percorso istituzionale programmatico che configura la società SPEDIA quale soggetto intermediario per le azioni di istruttoria, di monitoraggio e di autorizzazione previste dal contratto e necessarie per l'attivazione della sovvenzione globale. Ciò in considerazione dell'esperienza maturata da tale società in tali settori, come comprova la convenzione da essa stipulata con il Ministero del lavoro in ordine alle procedure per l'erogazione e l'utilizzazione di contributo a carico del Fondo per lo sviluppo sociale europeo, nonché l'indicazione di essa quale soggetto promotore ed attuatore a livello locale del Programma di sviluppo per l'area spezzina, in convenzione sottoscritta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sotto il profilo strettamente giuridico, il dr. Bucchioni ha sottolineato come nell'ordinamento portuale non sussiste alcuna norma ostativa alla Costituzione o all'assunzione di partecipazioni in società che non abbiano ad oggetto sociale l'effettuazione di operazioni portuali, mentre frequente è il divieto di questa formula gestionale.

Considerato in

DIRITTO

1. Va innanzi tutto premesso che la Sezione, in varie occasioni, si è pronunciata sulla tematica generale della legittimità delle assunzioni di partecipazioni azionarie da parte di enti pubblici strumentali, allineandosi con questo all'evoluzione della giurisprudenza e della

dottrina che collegano tale legittimazione alla generale capacità *iure privatorum* degli enti, che quindi possono, al pari di ogni altra persona giuridica, porre in essere negozi di diritto privato e quindi anche negozi associativi, in assenza di specifici divieti di legge.

È noto che questa capacità viene fatta discendere da fonti rinvenibili nel codice civile (articoli 11 e 2458), a fronte delle quali specifiche leggi che prevedono espressamente tale possibilità non presentano carattere tassativo, né hanno natura autorizzatoria, non dovendo rimuovere alcun limite a carattere generale, ma sono volte a fissare modalità o limiti o semplicemente ad imprimere particolari linee di intervento all'azione amministrativa, con la conseguenza che alla soluzione del problema oggi in esame della Sezione non può giovare il canone ermeneutico secondo cui *ubi lex non dixit non voluit*.

Con specifico riguardo al settore portuale, la Corte del resto ha avuto modo di pronunciarsi con tre determinazioni, tutte precedenti la profonda riforma del settore avutasi con la legge 28 gennaio 1994 n. 84 (determinazioni n. 1616 del 1981, n. 1707 del 1983 e 1883 del 1986).

Giova peraltro ricordare che alla premessa affermativa in ordine alla legittimità dell'assunzione di partecipazioni la Sezione ha fatto comunque seguire l'individuazione di limiti precisi: da un lato, l'inalterabilità di una sorta di « clonazione » totale o parziale dell'ente pubblico, attraverso il trasferimento di funzioni istituzionali pubbliche primarie o addirittura autoritative, dall'altro l'ineludibilità di norme procedurali poste a tutela del corretto uso del pubblico danaro. Al tempo della terza pronuncia dianzi citata, acquistava peraltro rilievo la sopravvenuta entrata in vigore di specifica norma (articolo 3 della legge 30 maggio 1983 n. 230) che consentiva agli enti portuali di partecipare e promuovere la costituzione di società e/o consorzi le cui finalità fossero strumentali od accessorie rispetto ai compiti degli Enti, « allo scopo di affermare la loro funzione di soggetti di programmazione portuale e di stabilire uno stretto rapporto con altri segmenti del trasporto terrestre coerente con lo sviluppo della portualità ».

2. Se questo è il quadro normativo e giurisprudenziale che si presentava alla vigilia della riforma, è d'uopo volgere l'indagine, sia in termini giuridico-formali, sia in chiave di interpretazione logica e sistematica, ad accertare l'impatto che sulla sopraevidenziata legittimità ha avuto la legge n. 84 del 1994, anche tenuto conto delle modifiche recentemente introdotte dalla legge 23 dicembre 1996 n. 647.

Sotto il primo profilo, anche se l'articolo 27 ultimo comma non contiene alcuna espressa abrogazione della surriportata norma del 1983, deve giungersi alla stessa conseguenza, facendo uso del canone ermeneutico contenuto nell'articolo 15 delle preleggi e ritenere che si è in presenza di abrogazione implicita per incompatibilità di norme in successione temporale.

Dalla riforma emerge invero anzitutto un quadro di fondo completamente ostativo alla partecipazione dei nuovi enti a società operanti nel settore delle operazioni portuali, espresso con forza all'articolo 6 sesto comma della legge n. 84 e ribadito nella procedura di dismissione del pregresso con l'articolo 20 secondo comma lett. b), ove

si prevede l'incorporazione nelle nuove società private delle società costituite e controllate dalle organizzazioni portuali, ovvero la collocazione sul mercato delle partecipazioni in essere a suo tempo assunte.

Sarebbe assurdo ritenere infatti che la legge da un lato miri a dare un determinato assetto dell'esistente e dall'altro, come la leggendaria tela di Penelope, permetta il ricrearsi delle stesse situazioni che essa ha voluto eliminare.

Anche nel campo dei servizi a carattere generale, l'indicazione del ricorso al modulo societario è assolutamente temporanea, prevedendo l'articolo 23 comma quinto che ad essa può farsi ricorso solo sino allo smaltimento degli esuberanti del personale e disponendo a regime l'articolo 6 quinto comma la gestione indiretta tramite concessione.

Né può sostenersi che, poiché l'attività della SPEDIA non rientra strettamente parlando né nell'ambito delle operazioni portuali né in quello dei servizi generali, la partecipazione in essa sarebbe possibile in assenza di specifiche norme di divieto.

Determinante appare in proposito l'inciso contenuto nell'ultima parte dell'articolo 6 comma sesto citato, laddove il divieto di gestione diretta o mediante costituzione o di partecipazione in società per l'esercizio di operazioni portuali, che è assoluto (« in alcun caso »!) viene esteso ad « ogni altra attività strettamente connessa », con ciò intendendosi certamente quelle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti espressamente previste dal richiamato comma 1 dello stesso articolo, ma anche, secondo logica, tutte le altre attività promozionali che non siano proprie delle funzioni di stretta competenza dell'Autorità portuale.

È indubbio che la SPEDIA rappresenta un tipico esempio di società mista, di cui oggi è dato riscontrare frequente applicazione, volta in senso lato alla promozione dello sviluppo socio-economico di una determinata area territoriale, con compiti di programmazione di interventi, di volano nel reperimento di mezzi finanziari, di offerta di servizi reali, di rappresentazione di interessi deboli, etc.

Si tratta, a ben vedere, di compiti esulanti dal concetto di promozione cui è cenno all'articolo 6 primo comma cit. Infatti, all'analisi delle competenze del comitato portuale (articolo 9), tale attività promozionale risulta ben definita nel piano operativo triennale, quanto alle mere strategie di sviluppo delle attività portuali, e nella relazione annuale sull'attività appunto promozionale, che ivi appare strettamente collegata a quella organizzativa ed operativa del porto. È in definitiva lo sviluppo di un settore di attività ben individuato nell'area territoriale costituente la circoscrizione dell'Autorità che rientra nel concetto di promozione, non anche il più lato incremento dell'attività economica di una più vasta area, pur se, per avventura da questo potesse scaturire in via indiretta un aumento del traffico portuale. Se quindi le funzioni promozionali dell'Autorità vanno in tal modo circoscritte, è a ciò conseguente che più latenti compiti di promozione socio-economica si pongono tra le attività di produzione di servizi e quindi commerciali, che non possono non essere ricomprese nel divieto di cui all'articolo 6 comma sesto più sopra descritto.

3. A non diverse conclusioni perviene la Sezione, ove si voglia privilegiare un'interpretazione logico-sistematica della profonda riforma attuata con la legge n. 84 del 1994, a partire da una approfondita analisi della mutata natura dei pregressi enti economici nelle attuali autorità e delle ragioni di fondo sottese a tale intervento del legislatore.

È d'uopo premettere che la legge di riordino della materia portuale si inserisce in un più vasto quadro normativo di recessione delle amministrazioni pubbliche dall'esercizio di attività imprenditoriali che ha preso l'avvio dal decreto legge 5 dicembre 1991 n. 386, convertito nella legge 29 gennaio 1992 n. 35 e proseguito con il decreto legge 11 luglio 1992 n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359.

Con tale vasto programma non si è inteso solo provvedere alla semplice dismissione delle partecipazioni dello Stato o degli enti di gestione, né il solo fine del risanamento finanziario ha indotto il legislatore a realizzare entrate prodotte dalla vendita delle partecipazioni stesse e a ridurre le future diseconomicità derivanti dal sistema (e, a tal fine, sintomatico appare l'intervento a definitiva chiusura, per l'elevatissima cifra di mille miliardi, assunto dallo Stato, per il risanamento del settore portuale, con l'articolo 28 della legge n. 84).

V'è stato in verità tutto un ripensamento della presenza pubblica nell'economia italiana, definita « anomala » rispetto alla situazione dei paesi più industrializzati, in una nuova visione dei rapporti tra pubblico e privato che tenga conto della nostra appartenenza all'Unione europea e, da ultimo, della sottoscrizione dell'accordo di Maastricht.

Viene quivi infatti riaffermato il fine istituzionale dell'Unione che è quello di conseguire un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno. Quindi, non solo esigenza di contribuire al risanamento del deficit, ma anche necessità di restituire competitività al complessivo sistema industriale evitandosi che allo smantellamento dei monopoli pubblici corrisponda il formarsi di cosiddetti monopoli naturali.

Da quest'ultima esigenza nasce la trasformazione del ruolo delle pubbliche amministrazioni, che, nel ritirarsi da una serie di attività e funzioni tipicamente gestionali, non lascia la liberalizzazione del mercato priva di regole, poiché tale funzione regolatrice è appunto assunta a livello istituzionale, quale espressione più alta di una moderna democrazia.

Invero il pericolo del formarsi di monopoli naturali riguarda proprio le attività soggette a procedure concessorie, vuoi perché collegate all'espletamento di servizi pubblici, vuoi per il fatto che l'esercizio dell'attività economica si svolga in aree infrastrutturali costruite, ampliate, sviluppate, mantenute e controllate dai pubblici poteri.

Di qui l'affermarsi del modulo delle Authorities, ove il controllo della qualità delle prestazioni rese dalle imprese e delle tariffe praticate impone una particolare indipendenza dal potere esecutivo ed una effettiva autonomia dal potere politico, pur nell'ambito delle norme di legge e del controllo del Parlamento.

A ben vedere, proprio a questo modulo si è ispirato il legislatore con la legge n. 84 nel costituire le autorità portuali, dotate di personalità giuridica, di autonomia di bilancio e finanziaria, nonché di potestà

regolamentare. Non si è lontani dal vero se si afferma che le autorità portuali si collocano a livello istituzionale — sebbene con significative specificità — accanto a consimili organismi operanti ormai in vari settori, come quello della concorrenza, della borsa, del credito, delle assicurazioni, dei servizi pubblici e dei mezzi di comunicazione di massa. Sintomatica appare, in proposito, la prevista inapplicabilità della legge 20 marzo 1975 n. 70 e del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, nel quale analoga esclusione si ritrova all'articolo 2 quarto comma con riferimento alle banche, all'Antitrust e alla Consob, esclusione introdotta poi nei confronti dell'Isvap dall'articolo 9 del decreto legge 27 marzo 1995 n. 89, convertito nella legge 19 maggio 1995 n. 186.

È quindi evidente che, a fronte di una natura giuridica come sopra delineata, non vi sia spazio per una legittimazione a porre in essere negozi di diritto privato, in special modo di tipo associativo, che pur poteva appartenere ai vecchi enti pubblici economici, ma che mal si concilia con la nuova veste e con le nuove funzioni regolatrici delle autorità.

Può infine osservarsi come l'individuazione di un soggetto intermediario per la gestione di un contratto d'area, ai sensi della legge 23 dicembre 1996 n. 662, non implica affatto che tutti i soggetti che partecipano al Comitato interenti (tra i quali l'Autorità portuale di La Spezia) siano necessariamente ad un tempo soci della SPEDIA s.p.a., ben potendo le partecipazioni in essa società essere detenute da ogni altro soggetto pubblico o privato al quale la legge consente l'assunzione di consimili titoli partecipativi.

P. Q.M.

dichiara non conforme a legge l'autorizzazione del Comitato dell'Autorità portuale di La Spezia all'assunzione di partecipazione azionaria nella SPEDIA s.p.a. di cui alla deliberazione n. 11 dell'11 dicembre 1996.

Ordina che copia della presente determinazione, adottata a norma dell'articolo 8 della legge 21 marzo 1958 n. 259, sia inviata, oltre che alla Presidenza delle due Camere del Parlamento, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dei trasporti e della navigazione, al Ministro del tesoro, all'Autorità portuale di La Spezia, nonché a tutte le autorità portuali sottoposte al controllo della Corte dei conti.

ESTENSORE
f.to Todaro Marescotti

PRESIDENTE *f.f.*
f.to De Filippis

Depositata in Segreteria il 22 aprile 1997

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)