

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XV-bis
n. 3

CORTE DEI CONTI

—————

DETERMINAZIONE SULLA NON CONFORMITÀ A LEGGE
DELLA DELIBERAZIONE N. 33 DEL 9 DICEMBRE 1996
ASSUNTA DAL COMITATO PORTUALE DI LIVORNO PER
LA COSTITUZIONE DELLA SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ
LIMITATA UNIPERSONALE «NUOVO MARZOCCO»

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

DETERMINAZIONE N. 29

—————
Comunicata alla Presidenza il 14 agosto 1997
—————

Determinazione n. 29/97



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 4 luglio 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;

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

udito il relatore, Vice Procuratore generale dott. Corrado Martini, e, in rappresentanza dell'Autorità portuale di Livorno, il Presidente della medesima, Rag. Nereo Marcucci;

esaminati gli atti;

ritenuto in

F A T T O

1. Con deliberazione n.33 del 9 dicembre 1986 il Comitato Portuale di Livorno ha autorizzato la costituzione di una Società a responsabilità limitata con la denominazione sociale "NUOVO MARZOCCO S.R.L."; capitale sociale lire 300 milioni, e con il seguente oggetto sociale:

"- l'acquisizione, a qualsiasi titolo, la ristrutturazione, il risanamento e in genere la re-industrializzazione, nonché la gestione e/o la cessione (in uso, comodato, proprietà, locazione, leasing. etc.) di aree e di immobili siti in ambito portuale, o esterni a tale ambito, di proprietà privata, suscettibili di destinazioni funzionali allo svolgimento di attività riferite ai traffici del Porto di Livorno;

- la predisposizione di servizi atti a promuovere, sviluppare e supportare le attività produttive sulle aree predette, ivi inclusa la gestione diretta o indiretta di servizi comuni alle imprese esistenti o insediande;

- la ricerca e l'acquisizione, ai fini di cui sopra, di finanziamenti di qualsiasi tipo e/o di ogni contributo di qualsiasi natura compresi quelli comunitari, nazionali, regionali e comunali. "

Poichè il Comitato Portuale aveva demandato al Presidente dell'Ente il compito di provvedere a tutti i necessari adempimenti per conseguire la piena operatività della società, questa veniva costituita in data 27.12.1996 a mezzo atto notarile, nella forma di società a responsabilità limitata unipersonale.

Su tale costituzione, peraltro, il Collegio dei revisori dei conti, nella riunione del 10.2.1997, esprimeva le sue perplessità, anche con riferimento all'oggetto sociale, osservando fra l'altro che: *"in base all'attuale normativa le Autorità Portuali sono legittimate a gestire solo quei servizi generali ai sensi dell'art. 6, comma 1, della legge n.84/1994, come modificato dalla legge n.647 del 23.12.1996, peraltro espressamente elencati del Decreto ministeriale del 14.11.1994"*.

In ordine alla costituita società, il magistrato delegato al controllo sull'Autorità ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha sollevato dubbi sulla compatibilità dell'operazione di cui trattasi con l'attuale quadro di riferimento normativo risultante dalle leggi 28 gennaio 1994, n. 94 e 23 dicembre 1996, n. 647, ed altresì sulla configurazione prescelta di "società unipersonale", secondo il modello introdotto nel nostro ordinamento dal D.L.vo n. 88 del 3.3.1993 che, per effetto del disposto dell'articolo 2497, 2° comma del Codice civile, quale modificato dallo stesso decreto legislativo richiamato, sottopone a responsabilità illimitata l'unico socio che sia una persona giuridica, (in caso di insolvenza della società unipersonale).

La problematica è stata oggetto di approfondimento in data 20 maggio 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 2 giugno 1997, l'adunanza del 4 luglio 1997, invitando l'Autorità Portuale di Livorno, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dei trasporti e della navigazione e il Mini-

stero del tesoro a far pervenire deduzioni e memorie o ad esporre il proprio avviso innanzi alla Sezione.

2. Successivamente all'invito di cui sopra, il Ministero dei trasporti e della navigazione - Direzione generale del Demanio Marittimo e dei Porti, con nota del 30 giugno 1997, ha informato che la costituzione della società "Nuovo Marzocco s.r.l." era stata già da esso valutata per quanto attiene alla questione del cumulo nella stessa persona della carica di amministratore dell'Ente e di amministratore della società partecipata o controllata, con invito comunicato all'Ente stesso mediante nota n.5190680 del 17.4.1997 a considerare la direttiva a suo tempo impartita agli enti portuali di rimuovere ogni situazione di cumulo, perché non conforme a legge.

Quanto alla problematica attinente più propriamente alla costituzione della società, lo stesso Dicastero, anche in considerazione dell'insorgenza di una pluralità di casi analoghi ed al fine di adottare in ordine ad essi una posizione unitaria, si è dichiarato in attesa di conoscere le determinazioni sul punto della Corte dei conti.

3. In data 26 giugno 1997, l'Autorità Portuale di Livorno ha fatto pervenire una memoria nella quale, richiamata la recente determinazione n. 9 in data 21 marzo 1997 (che ha esaminato una situazione simile relativamente all'Autorità Portuale di La Spezia), sottolinea preliminarmente il contrasto tra la citata determinazione e la precedente giurisprudenza di questa Sezione in materia di legittimazione delle istituzioni portuali a porre in essere negozi associativi.

L'Ente sostiene che il divieto categorico dell'esercizio diretto e indiretto - di cui all'articolo 6, comma 6, della legge n.84/1994 - riguarda solo le operazioni portuali e tutte le attività strettamente connesse, con esclusione pertanto delle attività di diversa natura, in ordine alle quali è implicita nella norma stessa la legittimazione dell'Ente. Aggiunge, inoltre, che nella specie, si tratta di una norma eccezionale, non suscettibile di applicazione estensiva od analogica e che, in base alla cennata pronuncia di questa Sezione, risultano sostanzialmente pregiudicati l'esplicazione da parte delle autorità portuali

dell'attività promozionale e quindi lo stesso rilancio dei porti perseguito dalla legge di riforma.

Nella memoria si richiama poi la disposizione contenuta nell'articolo 3 della legge n.230/1983 (legittimante appunto gli enti portuali a partecipare e promuovere la costituzione di società), della quale si sostiene l'attuale vigenza, per la mancata sua inclusione nell'articolo 27, comma 8, della legge di riordino n.84/1994, che elenca le disposizioni abrogate.

La nota dell'Ente conclude con la richiesta di deferimento della questione in esame all'Adunanza Plenaria ai sensi dell'articolo 5 della legge n.639/1996, che ha sostituito l'articolo 3, comma 10, della legge n.20/1994, stante il contrasto emerso tra le determinazioni di questa Sezione n.1616/81, n.1707/83 e n.9/97 rispetto alla determinazione n.1883/1986.

4. Nell'adunanza odierna è comparso soltanto il Presidente dell'Autorità Portuale il quale si è riportato alla memoria scritta, per quanto attiene agli aspetti più squisitamente giuridici della questione, mentre ha esposto le difese del provvedimento riferendosi prevalentemente ai profili economici del problema, sottolineando che esso ha una valenza non solo per l'Autorità Portuale di Livorno, ma investe pure gli altri porti italiani, visti anche a confronto col più ampio scenario dei porti europei.

Il Presidente si è soffermato in particolare ad esporre le ragioni che hanno consigliato all'Autorità portuale di Livorno di operare con strumenti privatistici, per tutto quanto attiene alla costituzione e ricostituzione del bene "territorio portuale", nella prospettiva di corrispondere tempestivamente e puntualmente alle esigenze concrete della portualità. Ha fatto presente, poi, che, a Livorno, esiste una frammentazione degli immobili suscettibili di utilizzazione per finalità portuali, spesso nelle mani di privati, beni dei quali si deve favorire l'acquisizione nell'interesse appunto delle attività portuali.

Considerato in

D I R I T T O

La Sezione ritiene di dover esaminare preliminarmente la richiesta dell'Ente in ordine al deferimento della problematica in esame alle Sezioni Riunite di questa Corte.

La richiesta va disattesa per l'assenza di competenza, in materia, di dette Sezioni.

La norma, invocata dall'Ente e cioè l'art. 3, c.10 della legge n. 20 del 1994 - sostituito dall'art. 5 della L. 20 dicembre 1996, n. 639 - ha riguardo esclusivo infatti alle procedure di controllo degli atti delle amministrazioni dello Stato e non anche a quelle relative agli atti emanati dagli enti pubblici, per i quali questa Sezione è competente in via esclusiva.

In ordine alle riserve prospettate nei riguardi del provvedimento il Collegio procede inizialmente all'esame della problematica di carattere generale.

1. Sul tema della ammissibilità delle partecipazioni e costituzioni di società da parte delle autorità portuali questa Sezione si è espressa per la prima volta e in senso contrario con la recente determinazione n.9 del 21 marzo 1997.

In tale pronuncia in sostanza (cfr. p.2) è stato ritenuto contrastante con i criteri e i principi ispiratori della riforma il ricorso da parte delle autorità portuali al modulo societario, al di là della ipotesi - eccezionale per tipologia e durata - riconducibile all'art. 23, c. 5 della legge n.84/1994 ed è stata altresì considerata quale punto di riferimento normativo la disposizione della stessa legge, di cui all'art. 6, c. 6, parte finale.

E' quivi infatti posto il divieto categorico alle autorità di esercitare le operazioni portuali ed è stabilita la duplice estensione del divieto medesimo in ordine sia ad ogni altra attività strettamente connessa alle predette operazioni e sia alla forma indiretta di detto esercizio, laddove questa si sostanzia nella costituzione o nella partecipazione societaria preordinata agli indicati fini.

Nel presupposto del carattere decisivo assunto dalla individuazione dell'esatto ambito applicativo della prima menata estensione del divieto la Sezione, data la carenza

di un puntuale pertinente ausilio di diritto positivo, ha interpretato il dettato normativo in stretto raccordo con i principi e i criteri informativi della riforma e cioè nel senso che le "attività strettamente connesse" si identificano con le attività industriali e commerciali espletate nel porto dai privati (accanto alle operazioni portuali) - non identificabili perciò nei soli "servizi portuali" - e, in base all'art. 6, c.1 lett. a) della legge di riordino, indrizzate, programmate, coordinate, controllate e promosse dalle autorità portuali.

L'Autorità portuale di Livorno, per contro, nella citata memoria fonda sostanzialmente il proprio dissenso su un diverso e più ristretto ambito applicativo da assegnare al termine "attività strettamente connesse", coincidenti - come esplicitato nell'intervento orale del Presidente dell'Ente - solo con i servizi nei porti, termine tecnico questo presente nell'ordinamento (cfr. tit. III del codice della navigazione), che il legislatore - osserva il Collegio - avrebbe adoperato, se avesse inteso riferirsi alle attività soltanto di pilotaggio, di rimorchio e di ormeggio.

Da tale premessa - ad ogni modo - l'Ente deduce che l'esercizio delle attività diverse dalle operazioni portuali ovvero da quelle relative a detti servizi, sia in forma diretta che per il tramite societario è consentito alle autorità portuali.

1.1. La Sezione rileva, oltre alla puntualizzazione di natura testuale dianzi effettuata, che la interpretazione sostenuta dall'Ente è tale da precludere l'attuazione di uno dei fondamentali obiettivi della riforma.

Non c'è dubbio, invero, che il legislatore ha inteso innovare radicalmente in ordine alla operatività delle istituzioni portuali, trasformate da enti pubblici economici in enti pubblici non economici, con l'attribuzione ai privati di tutti i compiti operativi rientranti nell'esercizio di attività imprenditoriali.

Per effetto dell'orientamento espresso dall'Ente, invece, anche dopo la riconduzione legislativa delle finalità delle istituzioni portuali ad un ambito rigorosamente pub-

blicistico, le medesime potrebbero inserirsi o generare assetti produttivi societari per l'esercizio di attività imprenditoriali.

E' di tutta evidenza allora la inescludibilità del potenziale ripetersi delle precedenti evenienze gestionali deficitarie delle compagini societarie, dell'accollo delle passività da parte delle relative autorità portuali e del finale rimbalzo sul bilancio dello Stato dei deficit delle stesse, mentre i deficit considerati nell'art. 28, c.1 della legge di riforma avrebbero dovuto costituire l'oggetto del "ripiano di chiusura" (dell'entità di 1.000 miliardi in riferimento ai disavanzi di tutti gli enti portuali.).

Ed al riguardo va ridimensionata la rilevanza della norma recata dall'art. 7, c. 3, lett. c) della legge di riforma, che - secondo il Presidente dell'Ente - sarebbe idonea a prevenire il ripetersi delle menzionate negative esperienze.

E' previsto invero in tale sede il necessario controllo sostitutivo ministeriale nei confronti degli organi ordinari delle autorità, qualora il conto consuntivo evidenziasse un disavanzo.

Una analoga norma, peraltro, era stata già emanata nel 1986 (art. 5, c.1 e 2 del D.L. n.873) e tuttavia nessuna decisiva remora ne era derivata, dato che non erano stati rari i casi di aggiramento di essa mediante il ricorso a "mutui di ripiano": il mancato equilibrio economico-patrimoniale, nonostante l'assenza di deficit finanziari, è però alla base della disposizione del ricordato art. 28, c.1 della legge, per la quale lo Stato ha assunto gli oneri relativi alle rate di ammortamento dei mutui contratti fino al 31 dicembre 1993.

1.2. Coerente con la indicata linea di fondo della legge di riforma si configura, ad avviso del Collegio, la impostazione complessiva della legge stessa in materia di svolgimento dei compiti fondamentali da parte delle autorità portuali e di liquidazione dei beni ed attività dei pregressi enti portuali.

1.2.1. Assume peso significativo la disposizione del comma 5 dell'art.6 della legge, per la quale l'esercizio delle attività istituzionali di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale (art.6, c.1, lett.b), nonché quello di fornitura agli utenti portuali dei servizi d'interesse generale (ibidem, lett.c) non deve essere espletato in via diretta dagli enti, ma affidato in concessione ai privati, previa gara.

Detta disposizione è rilevante sotto un duplice profilo.

Nel testo originario approvato dal Senato (cfr. XI Legislatura, atto Camera n. 2524, art. 5, c.5) era stato previsto che l'autorità portuale avrebbe promosso la costituzione di una o più società, riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria, per lo svolgimento dei compiti contemplati nell'attuale art. 6, c.1, lett. b e c).

Nel corso dei successivi lavori parlamentari detta modalità di esercizio indiretto dell'attività istituzionale degli enti è stata abbandonata e sostituita con quella - oltre tutto più conveniente per le finanze degli enti stessi - della concessione previa gara.

La disciplina dell'art. 6, c. 5 della legge è significativa poi perché sancisce la sottrazione agli enti dell'esercizio diretto di istituzionali incombenze a carattere non autoritativo (di cui alle lettere b) e c) dell'art. 6, c.1), nell'implicita volontà che le autorità stesse concentrino la propria tipica azione sul disimpegno dei compiti essenzialmente autoritativi, contemplati nella lettera a) dello stesso comma 1 dell'art. 6, costituiti dall'indirizzo, dal coordinamento, dalla programmazione, dalla promozione e dal controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali espletate dai privati nell'ambito portuale.

Dalla esposta duplice rilevanza discendono due conclusioni: sotto un primo riflesso va sottolineato che quando il legislatore ha inteso sottrarre le autorità portuali all'esercizio diretto dei compiti istituzionali (in specie di quelli non autoritativi indicati nelle lettere b) e c) dell'art. 6, c.1 per i quali ha previsto il ricorso alla concessione previa gara), lo ha stabilito chiaramente, onde non appare ammissibile interpretare l'art. 6,

c. 6 in modo da dedurre che possa essere espletata in via indiretta l'azione volta a perseguire uno dei compiti autoritativi previsti nella lettera a) e cioè la promozione.

Sotto un secondo profilo va poi considerato che, se in ordine ai compiti di cui alle lettere b) e c) il legislatore (art. 6, c. 5) ha ritenuto inidoneo il ricorso a società, nonostante il divieto - che era stato previsto nella originaria formulazione della norma di cui al citato atto n. 2524/C) - di partecipazioni di maggioranza, appare del tutto contraddittoria la interpretazione dell'art. 6, c. 6 come implicitamente ammissiva dell'utilizzazione dello strumento societario, per l'espletamento di alcuno dei compiti indicati nella lettera a) e ciò senza un limite partecipativo.

1.2.2. Con norma a carattere temporaneo ed eccezionale e nel presupposto dell'esistenza di esuberi di personale, la legge n. 84 all'art. 23, c. 5 ha consentito, quanto alla fornitura dei servizi d'interesse generale, agli enti che già vi provvedevano direttamente, di continuare con tale modalità (alternativa alla concessione previa gara), ovvero di promuovere la costituzione di una o più società, ma sottolineando che la partecipazione non può essere di maggioranza.

Per effetto di siffatta cautela risulterebbe non conforme a criteri di ragionevolezza e di logicità la asserita implicita norma dell'art. 6, c.6 che facultizzerebbe - con carattere di ordinarietà e senza vincoli temporali - la partecipazione delle autorità portuali a società anche con apporti maggioritari di capitale.

1.2.3. Nell'art. 20, c. 2 della legge è disciplinata la procedura volta a smantellare il complesso dei beni e attività inerenti alla operatività imprenditoriale dei pregressi enti portuali ed alla fine della lettera b) è prevista senza alcuna distinzione la collocazione sul mercato delle partecipazioni di detti enti nelle società costituite o controllate.

Appare contraddittorio un disegno legislativo che per un verso dispone la cessazione delle esistenti partecipazioni societarie e per altro verso consente - in ipotesi - la nuova formazione delle medesime.

E del resto il carattere totale della indicata collocazione sul mercato disposta dalla legge di riforma deriva dalla ricordata linea di fondo della legge stessa - quella cioè di liberare le istituzioni portuali da ogni coinvolgimento in incombenze operative nei porti, affidate perciò integralmente ai privati - per la quale è irrilevante se le partecipazioni concernano l'esercizio di operazioni portuali ovvero di attività commerciali o industriali svolte nell'ambito portuale.

1.2.4. Le riflessioni che precedono inducono ad avvalorare l'orientamento di questa Sezione secondo il quale in base alla complessiva legge di riforma sia inibito alle autorità portuali il ricorso allo strumento societario fondato su una incongrua interpretazione dell'art. 6, c.6 della legge stessa e in particolare del termine "attività strettamente connesse"; siffatta espressione formale - che non appare fungibile integralmente con quella del codice della navigazione relativa ai "servizi in porto" - assume invero significato coerente solo ove si ricorra a regole interpretative ispirate a criteri logici e storico-sistematici e tutt'al più può configurarsi quale ipotesi in cui il legislatore "minus dixit quam voluit".

1.3. Il Collegio ritiene poi di dover verificare se abbia fondamento la doglianza dell'Ente - ribadita nell'intervento orale del suo Presidente - che per effetto della determinazione n. 9/1997 di questa Sezione alle autorità portuali risulta precluso lo svolgimento dell'attività promozionale, con la conseguente impossibilità del rilancio dei porti voluto dalla legge di riforma.

Tali censure vanno disattese.

1.3.1. Intanto il Collegio osserva che il rilancio dei porti si è verificato, stando ai dati della movimentazione portuale nel triennio 1994-1996, e precisa poi che nella legge n. 84 sono delineati altri essenziali obiettivi, fra i quali primeggiano l'autosufficienza finanziaria degli organismi pubblici preposti alla portualità e - in tale prospettiva - la separazione istituzionale dell'attività pubblicistica da quella operativa, la cui commistione in

capo agli enti portuali non aveva contribuito di certo a garantire lo sviluppo dei nostri porti; la gestione produttiva di questi perciò è stata affidata ai privati, che sono considerati fondatamente i veri protagonisti della ripresa economica dei porti stessi.

1.3.2. Quanto poi all'attività promozionale - che, secondo l'art. 6, c. 1 lett. a) costituisce uno dei compiti delle autorità portuali - va considerato che in base al dettato normativo l'oggetto diretto della promozione è costituito dalle operazioni portuali e dalle attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, nel presupposto che siffatta promozione favorisce indirettamente anche la complessiva attività economica dell'interland di ciascun porto.

Il Collegio sottolinea poi che la promozione presenta una vasta gamma di concretizzazioni (campagne d'immagine; pubblicità a mezzo stampa-radio-TV; pubbliche relazioni con operatori commerciali, pubblici amministratori, mondo economico etc.) che non comporta di necessità la esistenza di strutture societarie partecipate, come emerge dall'esperienza quotidiana.

Nei bilanci delle istituzioni portuali è risultato infatti sempre presente un capitolo di spesa ad hoc, il cui stanziamento è stato ed è prontamente e in vari modi utilizzato, pur in assenza di assetti societari promozionali partecipati dagli enti.

1.3.3. In ordine all'utilizzazione dello strumento promozionale in forma societaria ai fini della soluzione dei problemi del porto di Livorno attinenti alla ricostituzione del territorio portuale e derivanti dalla frammentazione degli immobili - spesso nelle mani dei privati - suscettibili di utilizzazione per le finalità del porto stesso, una precisazione appare doverosa.

Lo strumento dal quale - secondo la legge n. 84 - non può prescindersi per il raggiungimento di finalità come quelle esposte è costituito dal piano regolatore portuale, che, in base all'art. 5, delimita l'ambito e designa l'assetto complessivo del porto ed altresì individua le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

Detto piano è adottato dal comitato portuale, ma è prevista l'intesa con il comune interessato ed è poi sancito che le sue previsioni non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti.

In siffatta pianificazione troverebbe previsione anche la esplicazione di interventi di assetto del territorio come quelli innanzi indicati e tale azione quanto meno escluderebbe l'insorgenza di eventuali contenziosi ove posta in essere conformemente alle prescrizioni del piano regolatore portuale che è adottato, giova ripetere, d'intesa con il comune.

Potrebbe poi ritenersi sufficiente - in attesa di un nuovo completo piano regolatore portuale - un aggiornamento, specifico e mirato, di quello esistente e ciò nel quadro della previsione di cui all'art. 27, c.3 della legge di riforma.

La costituzione - per contro - da parte dell'Ente di una società diretta all'attuazione dei citati interventi di assetto del territorio viene a sostituirsi a modalità operative di competenza del piano regolatore portuale, sicché essa finisce per configurarsi come un espediente diretto ad aggirare la disciplina contenuta nella legge di riordino (e ciò va ricollegato anche alle considerazioni esposte nel successivo punto 1.4.2.).

E' singolare - da ultimo - che nel piano operativo triennale - nel quale sono delineate le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati (art. 9, c. 3, lett. c) - l'Ente non abbia avvertito l'esigenza di considerare la rilevante strategia di assetto del territorio (nei termini indicati nella memoria inviata e nella difesa orale effettuata nella presente adunanza), nonché gli interventi ritenuti indispensabili.

1.4. Il Collegio si sofferma poi sul rilievo attinente al contrasto emerso tra la determinazione n. 9 e le precedenti pronunce della Sezione in tema di generale legittimazione degli enti pubblici a compiere negozi giuridici, compresi quindi quelli a carattere societario.

1.4.1. In proposito - premesso che non sorge problema ovviamente laddove la legge stessa contempra il ricorso a simili negozi - va ricordato che nelle indicate pronunce - a parte la condizione dell'inesistenza di limiti espressi (che nel caso in esame sussistono in base alla effettuata ricostruzione normativa dell'art.6, c.6 della legge) - sono stati individuati anche limiti impliciti (ugualmente prospettabili in ordine al caso in esame).

Nella determinazione n. 1883 del 22 luglio 1986, invero, è dato leggere: *"Nei confronti di tale astratta capacità di diritto, questa Sezione ha ritenuto sussistente una serie di limiti che ne hanno sempre condizionato, in concreto, la capacità di agire. Tali limiti si possono succintamente e con formula riassuntiva così indicare: a) l'ambito di legittimazione degli enti pubblici ad adottare negozi di diritto privato - tra cui, ovviamente, la partecipazione a contratti di società - è delimitato dallo scopo istituzionale perseguito dall'ente stesso; b) l'attività di diritto privato posta in essere non può mirare ad eludere qualche divieto normativo concernente le attribuzioni dell'ente ovvero norme precettive di carattere procedurale poste a garanzia di un corretto uso delle risorse pubbliche ad esso affidate; c) in ogni caso, non è consentito all'ente pubblico di spogliarsi, in tutto o in parte, di compiti istituzionali implicanti l'esercizio di pubbliche funzioni"*.

Intanto la elencazione delle limitazioni, individuate oltre un decennio fa, in atto va integrata con quella derivante da un indirizzo legislativo medio tempore emerso, volto al recesso delle pubbliche amministrazioni dall'esercizio di attività imprenditoriali ed alla attuazione di un programma di privatizzazioni (inizialmente delineato con il D.L. n. 386/1991, cui ha fatto seguito il n.333/92 ed altri ancora), del quale la "privatizzazione dei porti" costituisce uno specifico capitolo.

Il Collegio poi ritiene di dover verificare se dette limitazioni possano considerarsi sussistenti nel caso in esame.

Quanto a quelle indicate sub b) e c), è sufficiente richiamare le considerazioni ora espresse (cfr. 1.3.3) in tema di pianificazione portuale.

Circa poi la riportata limitazione sub a), le finalità istituzionali delle autorità portuali sono individuate nell'art. 6, c.1, come innanzi ricordato e non riesce agevole inquadrare in esse varie attività contemplate nell'atto costitutivo della società "Nuovo Marzocco", la cui previsione statutaria è stata riportata nella parte in fatto, cui si fa rinvio e che non è fuori luogo ricordare in questa sede.

Ed invero lo statuto consente l'acquisizione, la ristrutturazione, il risanamento, e in generale la reindustrializzazione, nonché la gestione e/o la cessione di aree ed immobili, siti non solo in ambito portuale ma anche esterne a tale ambito, di proprietà privata, l'assunzione diretta o indiretta di interessenze, quote e partecipazioni azionarie o non azionarie in altre società od imprese, consorzi e/o cooperative; la prestazione di fidejussioni o avalli, garanzie in genere anche a favore di terzi; il compimento di tutte le operazioni commerciali, industriali, finanziarie, mobiliari ed immobiliari ritenute utili per il conseguimento dell'oggetto sociale, nonché da ultimo la gestione diretta o indiretta di servizi comuni alle imprese esistenti o insediande.

Il Collegio ritiene in proposito che nel quadro tracciato dalla legge di riordino le autorità portuali si configurano come enti pubblici non economici a finalità ben individuate e non a finalità generali, onde siano prive di fondamento l'assunzione da parte delle stesse - sia pure in forma indiretta - di compiti che esulino dal rigoroso quadro istituzionale configurato dalla legge e in particolare il loro coinvolgimento nell'attività propria di una "agenzia immobiliare".

Resta conclusivamente acquisito che nei confronti degli enti pubblici la regola è costituita non solo dalla astratta capacità giuridica di porre in essere negozi societari, ma dalla relativa concreta legittimazione connessa all'assenza dei vari limiti espliciti ed impliciti innanzi indicati.

Da tale premessa consegue - per quanto attiene alle autorità portuali - che, secondo l'interpretazione di questa Sezione, l'art.6, c. 6 della legge non ha natura eccezionale, come per contro ritenuto nella memoria dell'Ente, e non sussiste alcuna interpretazione

analogica, ma semmai una interpretazione estensiva, della parte di esso relativa alle "attività strettamente connesse".

1.5. L'analisi delle linee di fondo della riforma e in particolare delle più significative disposizioni in essa contenute nel quadro del mutato ruolo delle istituzioni portuali rende ragione, ad avviso del Collegio, della tesi che l'art. 3, c.16 ter del D.L. n.103/1983, introdotto dalla legge di conversione n. 230/1983, è stato abrogato implicitamente per incompatibilità con le nuove norme.

Irrilevante si manifesta pertanto l'osservazione contenuta nella memoria dell'Ente che cioè nell'art. 27, c.8 della legge n. 84/1994 detto art. 3, c. 16 ter non figura incluso nella elencazione degli articoli abrogati.

2. Quanto alla problematica relativa alla costituzione della società a responsabilità limitata unipersonale, il carattere subordinato di essa e la decisione dell'Ente di rimettersi alle valutazioni di questa Sezione, esonerebbero da una puntuale disamina, anche se pare doveroso formulare qualche essenziale motivazione in ordine al dissenso di questo Collegio.

Le società unipersonali, come disciplinate dal codice civile - all'uopo adeguato mediante il D.L.vo 3 marzo 1993, n. 88 attuativo della direttiva CEE n. 667/1989 - sono inquadrare nelle società a responsabilità limitata.

Vi sono tuttavia delle ipotesi nelle quali la responsabilità è illimitata, come previsto nell'art. 2497, c. 2, del codice civile quale risulta sostituito dall'art. 7 del suindicato D.L.vo.

Una di queste ipotesi attiene all'unicità del socio costituito da una persona giuridica.

Il sancito, in tal caso, carattere illimitato della responsabilità induce questa Sezione a ritenere inammissibile che una persona giuridica di diritto pubblico - come è l'autorità portuale (art. 6, c.2 L. n. 84/94) - costituisca una società unipersonale.

La ragione non va ricercata nell'intento di evitare che l'ente pubblico sia assoggettato alle procedure fallimentari, poiché l'esenzione da queste, in caso di insolvenza, è prevista nell'art. 2221 del codice civile in via generale nei confronti di tutti gli enti pubblici.

Va tenuto semmai presente il canone costituzionale del buon andamento degli uffici pubblici, di certo violato, ove l'ente, per effetto della sua condotta di socio-unipersonale, abbia registrato ripercussioni negative sul proprio bilancio ed eventualmente sull'equilibrio dello stesso.

In sostanza assume rilevanza decisiva proprio il rischio di una rottura dell'equilibrio economico-patrimoniale dell'ente, derivante dall'assunzione di responsabilità senza limiti nell'ipotesi di insolvenza.

Ed il dissesto infine dell'ente pubblico comporta direttamente o indirettamente (per il conseguente intervento dello Stato) un danno per la collettività.

Nel caso in esame poi la prospettiva si configura in termini di estrema gravità, data l'ampia area dell'oggetto sociale individuato nell'atto costitutivo innanzi riportato nelle sue parti più significative.

E del resto il cennato rischio della indefinibilità dei confini della responsabilità patrimoniale dell'Autorità si porrebbe in contrasto con uno dei più qualificanti obiettivi della riforma, che, come ricordato, ha sancito la devoluzione ai privati della gestione economica dei porti proprio nella prospettiva di prevenire rischi sul versante finanziario e patrimoniale.

P. Q. M.

Dichiara non conforme a legge la deliberazione n. 33 del 9 dicembre 1996 assunta dal Comitato portuale di Livorno per la costituzione della società a responsabilità limitata unipersonale "Nuovo Marzocco".

Ordina che copia della presente determinazione, adottata a norma dell'art. 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 Livorno, nonché a tutte le autorità portuali sottoposte al controllo della Corte dei conti.

ESTENSORE
f.to Martini

PRESIDENTE
f.to Coltelli

Depositata in Segreteria il **23 LUG. 1997**

p. c. c.

Il Direttore della segreteria
Dirigente superiore
(Roberto Serra)



