

Determinazione n. 52/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 23 giugno 1998;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 28 gennaio 1994, n. 84 ed in particolare l'articolo 6, comma 1, con il quale l'autorità portuale di Brindisi è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti, nonchè l'articolo 8-bis del decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 1998, n. 30;

vista la determinazione n. 21 in data 20 marzo 1998, con la quale sono state disciplinate le modalità di esercizio dell'attività di controllo previsto dalla citata legge n. 84 del 1994;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1995 e 1996, nonchè le annesse relazioni del Commissario e del Collegio dei revisori dei conti trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, dottor Giuseppe Grasso e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1995 e 1996;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 1995 e 1996 - corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Autorità portuale di Brindisi, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Giuseppe Grasso

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AUTORITÀ PORTUALE DI BRINDISI PER GLI ESERCIZI 1995 E 1996.

SOMMARIO

1. PREMESSA. - PARTE PRIMA (*Ordinamento e struttura*). - 1. Considerazioni preliminari. - 2. Cenni sull'ordinamento. - 3. La programmazione. - 3.1 Il piano operativo triennale. - 3.2. Il piano regolatore portuale. - 4. Gli organi. - 4.1 Commissario e Presidente. - 4.2. Il segretariato generale (il segretario generale - la segreteria tecnico operativa - la pianta organica). - PARTE SECONDA (*Andamenti gestori*) - 5. Servizi d'interesse generale e successione nei rapporti. - 6. Manutenzione delle parti comuni. - PARTE TERZA (*I risultati contabili*) - 7. L'ordinamento contabile. - 8. La contabilità finanziaria. - 9. La situazione amministrativa. - 10. La contabilità economica. - 11. La contabilità patrimoniale. - PARTE QUARTA (*Considerazioni conclusive*) - 12. Sintesi e valutazioni conclusive

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione la Corte riferisce per la prima volta al Parlamento sui risultati del controllo eseguito sull'attività svolta nel biennio 1995 - 1996 dell'Autorità portuale di Brindisi, istituita con l'art. 6 c. 1 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante "riordino della legislazione in materia portuale" e sottoposta, con il successivo comma 4 dello stesso articolo, al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Fino al 28 febbraio 1998 il controllo è stato esercitato dalla Corte dei conti secondo le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

Pertanto, a seguito dell'emanazione della legge n. 30/1998 che ha introdotto l'art. 8 bis nel decreto legge n. 457/1997, il controllo è in atto svolto secondo le modalità previste nell'art. 2 di detta legge n. 259, è cioè in forma meramente cartolare e non più mediante un magistrato presente alle riunioni degli organi collegiali dell'Ente ¹.

L'analisi condotta tende altresì ad evidenziare i primi andamenti (anche successivi al biennio 1995 - 1996) e le risultanze gestionali dell'Ente, costituito con effetto dal 1 gennaio 1995 mediante decreto legge n. 696 del 22 dicembre 1994, varie volte reiterato, da ultimo con il D.L. n. 535 del 1996, convertito nella legge 23 novembre 1996, n. 647.

All'Autorità portuale di Brindisi si affianca temporaneamente - così come avviene per varie altre autorità portuali - un preesistente ente pubblico economico, che nel caso in esame è il Consorzio del porto di Brindisi, a suo tempo costituito ai sensi della legge comunale e provinciale con decreto

¹ - Dei problemi interpretativi posti con l'indicato art. 8 bis questa Sezione si è occupata in data 20 marzo 1998 (cfr. det. n. 21/1998).

prefettizio del 20 dicembre 1949; detto ente consortile portuale risulta trasformato in organizzazione portuale con l'art. 2, lett. i della citata legge n. 84 del 1994 e le relative attività produttive sono destinate alla dismissione ai sensi dell'art. 20 della stessa legge. Le attività pubblicistiche, per contro, proprie dell'Autorità portuale derivano dall'attuazione di un decentramento istituzionale dello Stato (capitaneria di porto) ad un apposito ente pubblico non economico e cioè l'Autorità portuale stessa.

Sui rapporti peraltro tra l'Autorità portuale e il menzionato Consorzio portuale si rendono necessarie talune precisazioni, alla luce del resto delle difficoltà insorte sul concreto terreno dell'avvio dell'operatività dell'Autorità portuale stessa.

PARTE PRIMA

Ordinamento e struttura

1. - Considerazioni preliminari

Come già anticipato, l'art. 2, comma 1 della citata legge n. 84/1994 ha modificato la denominazione sia dei preesistenti enti portuali ed aziende di mezzi meccanici - tutti enti pubblici economici - in organizzazioni portuali sia - cfr lettera i) del medesimo comma - la denominazione dei "Consorzi costituitisi nei porti di Bari e Brindisi".

La trasformazione non è solo terminologica, perchè in base alla disciplina dell'art. 20 della stessa legge le organizzazioni portuali - in quanto enti pubblici economici - sono destinate alla estinzione per effetto dell'obbligo imposto ai commissari delle medesime della dismissione dei beni e delle attività produttive e successivamente alla data di detta dismissione le autorità portuali subentrano alle organizzazioni portuali nella proprietà e nel possesso dei beni in precedenza non trasferiti e in tutti i rapporti in corso, mentre fino alla dismissione le organizzazioni e le autorità portuali sono considerati un unico soggetto (art. 20 c. 5).

Ora, con riferimento al porto in esame deve considerarsi che con decreto in data 20.12.1949, il prefetto della provincia di Brindisi, ai sensi della legge comunale e provinciale, aveva approvato la costituzione di un consorzio avente la denominazione "Consorzio del Porto di Brindisi".

Con successivo decreto prefettizio del 7.12.1959, era stata poi approvata la delibera n. 4 del 4.12.1959, con cui l'assemblea del citato consorzio aveva inserito tra gli scopi consortili la creazione di una zona industriale, in

applicazione della disciplina di cui alla legge 29.7.1957 n. 634, con la conseguenza di mutare la denominazione originaria, da "Consorzio del Porto di Brindisi" in "Consorzio del Porto e dell'area di sviluppo industriale di Brindisi".

Successivamente, con un nuovo provvedimento prefettizio del 29.7.1960 era stata approvata una modifica statutaria del suddetto ente consortile, per effetto della quale, all'art. 3 del nuovo statuto era precisato che il nuovo consorzio dovesse provvedere alla creazione di una gestione speciale, relativa all'area industriale, con separato bilancio da allegare a quello generale dell'ente.

Inoltre, all'art. 18 era previsto che per la parte relativa alla gestione speciale, concernente l'area industriale, l'attività tutoria fosse affidata al Ministero dell'Industria, cui è succeduta la Giunta Regionale, a seguito del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni.

Proprio in relazione alla indicata atipicità della esistente struttura portuale consortile dopo l'emanazione della legge n. 84/1994, è da registrare una situazione singolare, per una parte connessa alla nomina da parte della Regione Puglia di un commissario (decreto del 26 ottobre 1994) del Consorzio avente il compito di attuare lo scioglimento del consorzio stesso e in particolare lo scorporo delle attività portuali, da quelle industriali e, per altra parte, connesse alla nomina da parte del Ministero dei trasporti e della navigazione mediante decreto del 19 ottobre 1994 - così come prescritto dalla nuova normativa - di un commissario dello stesso consorzio, trasformato in organizzazione portuale ai sensi della legge n. 84/1994 (art. 2, c. 1, lett. i).

Pertanto, benchè il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 2, lett. i della legge 84, con il suo espresso riferimento "ai consorzi costituitisi nei porti di Bari e di Brindisi", sembrasse autorizzare una interpretazione tale da ricondurre nell'Organizzazione portuale non già il solo consorzio del porto, ma

l'intero consorzio costituitosi nel suddetto porto brindisino, in realtà il Ministero vigilante ha mostrato di voler privilegiare, andando oltre la lettera della legge, una prudente collaborazione dei due commissari (statale e regionale), per una definizione dei rapporti tra la nuova Autorità portuale e il preesistente "Consorzio del porto e dell'area di sviluppo industriale di Brindisi".

Infatti, con nota 3 febbraio 1995, il competente Ministero, invitava il commissario da esso nominato "a procedere alla separazione delle attività di competenza statale da quelle regionali"

Su tale fondamento, in data 11 febbraio 1995, veniva sottoscritto dai summenzionati commissari un protocollo di intenti per la imputazione all'Autorità Portuale delle tariffe portuali e per la utilizzazione di strutture e di personale proveniente dal preesistente consorzio.

Peraltro, il 22.3.1995, il commissario ministeriale decideva di dimettersi dall'incarico, rilevando che per il periodo della sua attività, circa 5 mesi, gli era stata materialmente impedito l'accesso agli uffici del "Consorzio del porto e dell'area di sviluppo industriale di Brindisi".

Il commissario ministeriale, altresì, denunciava di non aver potuto compiere alcuna delle incombenze di legge, avendo assicurato, presso il proprio domicilio privato e con risorse personali, "l'istituto commissariale sotto gli aspetti formali", denunciando che "il sistema portuale locale è praticamente paralizzato".

L'Avvocatura dello Stato trasmetteva poi all'Autorità Portuale, il ricorso al TAR Puglia, prodotto dal commissario straordinario, nominato dalla Regione Puglia, avverso il decreto ministeriale di nomina dell'ulteriore commissario ex lege 84/94.

Nel prosieguo, lo stesso commissario regionale inviava al commissario nominato dal Ministero vigilante una serie di note (del 6.7.1995 e del 5.7.1995) con cui escludeva la possibilità di identificare come organizzazione portuale il consorzio operante nel porto, pur espressamente indicato come tale dalla legge n. 84/94, contestava che le attività di quel consorzio "siano riferibili o paragonabili a quelle dell'organizzazione portuale" e richiedeva di trattenere 1/4 delle tariffe portuali.

Anche a voler ammettere la specificità, non tenuta presente dalla legge "84/94, dell'organismo consortile esistente alla data di entrata in vigore della suddetta legge 84, connessa alla duplice competenza indirizzata rispettivamente alla attività portuale ed allo sviluppo industriale, restava evidente, a parere del predetto Commissario, la sussistenza di un inscindibile rapporto funzionale di alcuni beni espressamente indicati dalla legge (demanio esistente nella circoscrizione portuale) nonchè di alcuni proventi, come quelli connessi al traffico di passeggeri e TIR, con la competenza del nuovo soggetto Autorità Portuale, così come delineato dalla legge.

Il comportamento del commissario di fatto ha impedito una qualsiasi operatività dell'Autorità Portuale e soprattutto ha determinato una situazione di incertezza che perdura ancora nel 1998, mentre concreti effetti dannosi si vanno evidenziando all'interno di specifici settori della gestione dell'Autorità Portuale.

Non vale ad elidere la portata degli effetti sinora prodottisi il fatto che si stia in atto opportunamente delineando, per effetto di apposita iniziativa assunta dal commissario di nomina ministeriale attualmente in carica, un'ipotesi di intesa tra Ministero e Regione, diretta a costituire un organo tecnico che aiuti a definire i rapporti tra le due istituzioni.

2 - Cenni sull'ordinamento

I compiti istituzionali dell'Autorità portuale di Brindisi, ai sensi dell'art. 6, c. 1° della legge n. 84/94, si sostanziano nei seguenti:

- a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti con poteri di regolamentazione e di ordinanza;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei lavori pubblici, che preveda la utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili;
- c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, individuati con decreto del Ministero dei Trasporti e della navigazione.

L'Autorità portuale, che in base alle disposizioni dell'art. 6, c. 2, della citata legge 84/94 ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia di bilancio e finanziaria, nei limiti previsti dalla legge stessa.

Ad essa Autorità, non si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 70/1975 e successive modificazioni, nonchè le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni ed integrazioni, fatta eccezione per quanto specificamente previsto dal c. 2 dell'art. 23 della legge 84/94.

La gestione finanziaria e patrimoniale, secondo la previsione di legge, avrebbe dovuto essere disciplinata da un regolamento di contabilità, approvato dal Ministero dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministero del tesoro, che allo stato non risulta ancora neppure predisposto dall'Ente.

Il conto consuntivo deve essere allegato allo stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione per l'esercizio successivo a quello nel quale il medesimo risulta approvato.

Dal suo canto l'Autorità non può, in alcun caso, nè direttamente nè attraverso la costituzione o la partecipazione in società, esercitare la gestione delle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1, e di ogni altra attività strettamente connessa.

Di contro, l'esercizio delle attività di cui al comma 1, lett. b e c dell'art. 6 della legge 84, è affidato in concessione, mediante gara pubblica, a cura dell'Autorità portuale.

Le entrate dell'Autorità portuale, ai sensi dell'art. 13 della legge "84/94, sono costituite:

- a) dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale e delle aree demaniali comprese nella circoscrizione territoriale nonchè dai proventi di autorizzazioni di operazioni portuali;
- b) dagli eventuali proventi derivanti dalle cessioni di impianti;
- c) dal gettito delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate;
- d) dai contributi delle regioni, degli enti locali e di altri enti ed organismi pubblici;
- e) da entrate diverse.

Ai sensi dell'ar. 9, c. 3 della legge istitutiva il Comitato Portuale, in particolare, approva il piano operativo triennale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati, nonchè adotta il piano regolatore portuale.

Sono organi dell'Autorità Portuale: il Presidente, il Comitato Portuale, il Segretariato generale, il Collegio dei revisori dei conti.