

Nella prima fase di applicazione della suddetta legge 84/94, erano previsti alcuni adempimenti obbligatori che possono riassumersi come di seguito.

La gestione delle organizzazioni portuali è affidata ai commissari che “sostituiscono i presidenti e gli organi deliberanti delle organizzazioni” (art. 20, 1 comma).

Al riguardo, la stessa legge, definisce in maniera esplicita alcuni dei soggetti rappresentanti le organizzazioni portuali, la cui gestione deve essere assunta dai commissari, pervenendo ad indicare come tali, per la realtà portuale presa in esame in questa sede, “i consorzi costituitisi nei porti di Bari e di Brindisi” (art. 2 comma 1 lett. i);

Alle Autorità Portuali è trasferita l’amministrazione dei beni del demanio marittimo compresi nella circoscrizione territoriale” (art. 20 c. 5);

La gestione e i compiti della Autorità Portuali nei porti ove esistono le organizzazioni portuali sono affidati ai commissari di queste (art. 20, c. 5);

Avvenuta la dismissione delle attività operative delle organizzazioni portuali, le Autorità Portuali subentrano - come già anticipato - alle organizzazioni portuali nella proprietà e nel possesso dei beni in precedenza non trasferiti e in tutti i rapporti in corso (art. 20, c. 5);

I commissari di cui al comma 1, devono provvedere, al fine di garantire l’avvio istituzionale della Autorità Portuali, alla “definizione delle strutture e dell’organico dell’Autorità” (art. 20, c. 6);

Il personale delle organizzazioni portuali è trasferito alle dipendenze delle autorità portuali, in continuità di rapporto di lavoro” (art. 23, c. 3).

Per quanto già riferito nel paragrafo 1, è da evidenziare che nessuna delle norme appena citate e riguardanti la fase iniziale di attuazione della legge

istitutiva ha trovata compiuta e corretta attuazione, con disfunzioni che ancora persistono.

3. - La Programmazione

3.1.- Piano Operativo Triennale

Va premesso che in ragione dei cennati comportamenti omissivi degli organi dell'ente regionale il commissario ministeriale la cui prima nomina risale all'ottobre 1994 ed a cui era stato affidato l'incarico di provvedere alla prima fase di attuazione della legge di riordino del settore portuale ha potuto iniziare ad operare in qualche modo, sebbene in situazione di assoluta e perdurante emergenza, solo nel giugno 1995, mentre, a causa di detta emergenza, è stato possibile adottare il piano operativo triennale solo il 28 luglio 1996.

Pertanto, questo strumento, più che essere aggiornato nel 1996, in quest'ultimo esercizio non ha avuto nemmeno un inizio di attuazione, restando una vuota enunciazione di intenti slegata dalla realtà che vedeva sottratta ogni risorsa, compresi gli spazi demaniali quali le banchine di Costa Morena, all'Autorità Portuale.

Questo piano, come approvato, mirava teoricamente ad esaltare la presenza del porto di Brindisi nel bacino Adriatico, tenendo conto del fatto che il piano nazionale dei trasporti e la politica regionale comunitaria assegnano a questo bacino una funzione strategica.

Gli obiettivi individuati dal POT riguardavano: a) l'espansione del traffico passeggeri: al riguardo va tenuto presente che nel 1996 è transitato 1 milione di passeggeri; b) l'assunzione di iniziative appropriate nel settore crocieristico e del diporto nautico; c) lo sviluppo delle potenzialità commerciali con la creazione di una area destinata ai flussi di trasporto Ro-Ro; d) la creazione di aree promozionali del tipo punto franco, così come già previsto dalla vigente

legislazione; e) lo sviluppo di un traffico di smistamento ed accentrimento dei flussi containerizzati.

Per il conseguimento di detti obiettivi erano stati individuati, quali strumenti idonei: 1) l'escavazione manutentoria e l'adeguamento dei fondali; 2) la realizzazione di una struttura portuale organica, con delimitazione ed unificazione dell'ambito portuale doganale; 3) la realizzazione di una struttura di prima accoglienza; 4) il recupero di ambiti portuali aventi attualmente destinazioni militari; 5) l'allestimento di uno spazio adeguato al traffico crocieristico; 6) la delimitazione dell'area a vincolo archeologico e sistemazione della zona limitrofa in funzione del traffico Ro-Ro; 7) il completamento del bacinamento del seno di levante; 8) la liberazione di spazi adibiti ad utenze industriali; 9) la realizzazione di un sistema informatico multivalente.

Allo stato non si è in grado di esprimere una valutazione sul grado di fattibilità delle iniziative considerate nel POT, in quanto, come testimonia la decisione del commissariamento dell'Ente, la attività dello stesso ha dovuto registrare considerevoli ritardi indotti dalla specificità della vicenda successoria che ha caratterizzato l'Ente sin dalla sua istituzione, determinando uno stato anomalo che pur dopo il nuovo slancio organizzativo, impresso dal commissario nominato dal Ministro dei trasporti nel 1997, ha pregiudicato ogni concreta iniziativa.

A quest'ultimo riguardo, precisato che il POT è stato adottato ad esercizio 1996 già abbondantemente iniziato, ancora ad inizio 1998 non risulta attuata la revisione annuale di cui è menzione nella disposizione dell'art. 9, terzo comma, della legge 84/94.

3.2. - Piano regolatore portuale

Il piano regolatore del porto di Brindisi è stato approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici del 21.10.1975.

Ancora, alla data odierna, si è in attesa che siano realizzate integralmente le previsioni di detto piano, così come si evince da alcune enunciazioni del piano operativo triennale.

Nel bilancio di previsione 1997, così come approntato dalla struttura, era stato previsto un apposito stanziamento al fine di realizzare una variante al vigente piano regolatore, attraverso il ricorso a consulenza professionale.

Tuttavia, data la situazione della dotazione organica dell'Ente, letta soprattutto in rapporto alle qualificazioni professionali disponibili, appare indeclinabile l'esigenza di affidare all'esterno, come sembra essere ormai una costante per questo Ente, l'attività progettuale necessaria all'adeguamento del suddetto piano regolatore.

Allo stato manca una qualsiasi reale iniziativa di aggiornamento e di adeguamento del Piano del 1975.

4. - Gli Organi

4.1. - Commissario e Presidente

La legge 84/94 all'art. 20, comma 1, dispone che il Ministero competente provvede a nominare, per ciascuna organizzazione portuale, appositi commissari, in sostituzione dei presidente e degli organi deliberanti dell'organizzazione portuale, che nel caso all'esame era espressamente individuata, dalla stessa legge, nel consorzio costituitosi nel porto di Brindisi (art. 2 c. 1 lett. i), con il compito di provvedere, con pienezza di poteri alla gestione delle predette organizzazioni, nei limiti delle relative risorse, nonchè alla gestione delle Autorità Portuali.

Con provvedimento del 10.10.1994 il competente Ministero ha provveduto alla nomina del commissario, confermato con altri due successivi provvedimenti, mentre commissario aggiunto è stato nominato il comandante della capitaneria di porto di Brindisi, ed ha disposto la cessazione delle funzioni del presidente e degli organi della organizzazione portuale.

Nella impossibilità fisica di prendere possesso dei locali, adibiti ad uffici, esistenti nella apposita palazzina, il suddetto commissario, come già anticipato, ridotto ad operare presso il proprio domicilio e con risorse personali, faceva pervenire in data 22.3.1995 le dimissioni dall'incarico, cui seguiva la nomina di altro commissario, in seguito prorogata.

Dopo la sostituzione commissariale è stata attivata una azione di rivalsa da parte del commissario sostituito in ordine alla liquidazione del compenso sino alla data di redazione del verbale di consegna, e non già sino alla data delle dimissioni.

Il Ministero ha poi provveduto con decreto del 22.1.1996 alla nomina del secondo commissario a Presidente dell'Autorità.

Detta nomina dopo l'espletamento dell'incarico da parte di quest'ultimo per vari mesi è stata poi revocata con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione dell'8.5.1997, nel quale sono richiamate come motivazione: una nota del prefetto di Brindisi, nella quale era rappresentato "un sentimento di sfiducia e delusione dell'opinione pubblica" nei confronti del presidente dell'Ente riconducibile, a suo parere, al modus operandi dello stesso presidente; una relazione del collegio dei revisori del 3.4.1997 in cui viene rappresentata una situazione di grave inerzia del presidente anche con riguardo alla realizzazione del piano operativo triennale; la relazione dell'ispettore inviato da Ministero, data 9.4.1997, a seguito dell'attività di ispezione amministrativa disposta in data 27.2.1997.

Una notazione merita la determinazione del trattamento economico di cui ha fruito il Presidente e che ha dato luogo a rilievi in varie sedi, ripresi ed anche amplificati dagli organi di stampa locale.

Per questo aspetto viene in evidenza, innanzitutto, il trattamento di missione di cui ha fruito il suddetto Presidente, per i trasferimenti abituali dal comune di sua residenza, a quello di lavoro presso l'Autorità Portuale in Brindisi.

Pertanto, ad avallo della legittimità di detto trattamento, valgono i precedenti riscontrabili in casi analoghi, in parte ricavabili anche dalla determinazione n. 1767 di questa Sezione, assunta nella Adunanza Plenaria del 15 maggio 1984 ².

² - Con tale pronuncia la Corte aveva stabilito l'ammissibilità del trattamento di missione corrisposto al Presidente della Cassa ingegneri ed architetti, residenti fuori

A non dissimili conclusioni si perviene in ordine alla legittimità della quantificazione dell'indennità di carica liquidata al predetto Presidente per il periodo del suo incarico, mentre le uniche riserve potrebbero concernere la procedura di determinazione della stessa.

Limitatamente alla quantificazione di detto emolumento presidenziale, si deve premettere che, al momento della sua fissazione, non aveva trovato attuazione la disposizione di cui all'art. 7 comma 2 della legge 84/94, a tenore della quale il comitato portuale nella determinazione del suddetto emolumento avrebbe dovuto operare entro i limiti massimi stabiliti, con decreto del ministero dei trasporti e della navigazione, da adottarsi entro 30 giorni dalla entrata in vigore della Legge 84/94.

Pertanto, con provvedimento presidenziale del 31.1.1996, n. 3, si è proceduto alla determinazione dell'emolumento in questione, assimilando il medesimo alla consistenza del compenso erogato al commissario in base al decreto presidenziale n. 51 del 20.3.1996. che, a sua volta, faceva rinvio alla disciplina prevista dal decreto del Ministro e della Marina mercantile pubblicato sulla G.U. n. 319 del 20.12.1984.

Conformemente a quanto previsto da detto decreto ministeriale del 1984, la retribuzione è stata determinata prendendo a base la misura corrispondente al trattamento economico dei direttori generali o qualifiche equiparate, che in applicazione del contratto dei dirigenti (CIDA) risultava essere pari a lire 5.350.000 mensili lordi, oltre le mensilità aggiuntive e l'indennità di contingenza, applicando in aumento il coefficiente riconosciuto al segretario generale e pari al 2,55%.

Roma, in ordine ai viaggi compiuti per recarsi presso la sede dell'Ente, indipendentemente dalle riunioni degli organi collegiali dello stesso Ente.

Il tutto, con applicazione della ulteriore maggiorazione del 20% prevista dal menzionato decreto ministeriale del 1984, pervenendo ad un totale annuo lordo di 229.194.000.

Successivamente al citato decreto presidenziale n. 3 del 31.1.1996 (adottato in assenza del Comitato portuale) è stato costituito tale collegio, cui la legge attribuisce la competenza a determinare l'emolumento in questione.

Finchè perdura la mancata fissazione ministeriale dei limiti massimi del menzionato emolumento presidenziale, peraltro, il cennato trattamento del Presidente va considerato in via provvisoria e salvo recupero o conguaglio, da effettuarsi da parte del Comitato Portuale non appena il Ministero provvederà a determinare i richiamati limiti massimi retributivi fondati sulla classificazione dei singoli porti non ancora effettuata dal Ministero stesso.

Deriva, per effetto di quanto si è sopra esposto, che in assenza di parametri certi, quali indicati dalla citata disposizione di legge (art. 7, comma 2), il trattamento che è stato corrisposto al cessato Presidente è suscettibile di recuperi o conguagli non appena si disporrà dei menzionati elementi rimessi alla determinazione ministeriale.

Per quanto attiene al compenso dei componenti il collegio dei revisori, esso è stato determinato contestualmente al provvedimento di nomina, mediante decreto del Ministro vigilante del 22.1.1996.

In particolare per il presidente del collegio è stato fissato un emolumento di lire 7.200.000 annue lorde, mentre per i singoli componenti il compenso è stato fissato in lire 6.000.000 annue lorde e per i supplenti in lire 1.200.000 annue lorde.

Del pari, per i componenti il Comitato portuale con delibera dello stesso organo datata 11.12.1996 n. 18, è stato fissato un gettone di presenza nella misura di lire 90.000 a seduta.

4.2. - Segretariato Generale

A mente dell'art. 10 della legge 84, detto organo è composto dal Segretario Generale e dalla "Segreteria tecnico-operativa".

Il Segretario generale, per legge, va nominato dal Comitato Portuale su proposta del Presidente "tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore".

Al riguardo, si deve rilevare che la nomina del segretariato generale è stata preceduta da una procedura di selezione attivata con la pubblicazione di avvisi sulla stampa nazionale e locale, tra l'altro sul "Sole 24 ore", sulla "Gazzetta del Mezzogiorno", su "Il Quotidiano di Brindisi", a cui ha fatto seguito la presentazione di 38 istanze corredate di dettagliati curricula che danno conto della qualificazione professionale di ciascun aspirante.

La nomina del segretario generale, giusta notazione del collegio dei revisori dei conti, sarebbe avvenuta in maniera anomala, "prescindendo dagli altri candidati" e "contravvenendo ad una logica lineare e di attese".

In effetti la delibera del comitato portuale del 29.7.1996 n. 13, non dà conto, in contrasto con la diffusione degli avvisi e la molteplicità dei curricula (da alcuni dei quali emerge una dovizia di esperienze e di titoli documentati), di alcuna comparazione effettuata tra le diverse qualificazioni vantate dai singoli aspiranti, anche se il prescelto ha documentato una esperienza maturata,

ininterrottamente dal 1985, nell'ambito della Federazione Italiana Trasporti-CISL.

La suddetta delibera n. 13 risulta assunta con l'astensione di tre componenti il comitato portuale.

Circa l'apporto concreto che detto segretario generale ha conferito all'Ente, si deve rilevare quanto riferito nella relazione a seguito di ispezione disposta dal Ministero dei Trasporti, secondo cui "tra presidente e segretario generale i rapporti sono prevalentemente tenuti attraverso scambio di note scritte piuttosto che in via diretta, come sarebbe naturale trattandosi dei massimi responsabili della struttura" sino a concludere che "comunque lo stato dei rapporti tra presidente e segretario generale si ripercuote in modo negativo sulla operatività dei servizi".

4.2.1- La segreteria tecnico operativa e Commissario regionale

Per quanto attiene alla segreteria tecnico operativa, corre l'obbligo di sottolineare come vengano in evidenza le prime conseguenze dei comportamenti singolari tenuti dal commissario di nomina regionale che, facendo uso esclusivo della struttura della organizzazione portuale e cioè del preesistente consorzio, ha impedito che trovasse attuazione la previsione di cui all'art. 23 c. 2 della legge 84/94, a mente del quale il personale delle organizzazioni portuali doveva essere trasferito alle dipendenze delle autorità.

Infatti, solo con deliberazioni del 7.6.1995 e del 26.6.1995, adottate dal commissario regionale, nominato dal presidente della Regione Puglia il 26.10.1994, si è provveduto a distaccare presso l'Autorità Portuale undici unità

di personale, di cui sette con qualifica inferiore alla IV^a, del preesistente "Consorzio del Porto e dell'area di sviluppo industriale di Brindisi".

La singolarità del comportamento tenuto dal commissario regionale, oltre ad apparire in contrasto con la lettera e la logica della legge di riordino del settore portuale, viene evidenziata dalla stessa delibera n. 66 del 10 marzo 1995, con cui detto commissario riconosce espressamente che qualche attività del preesistente consorzio "è riferibile e paragonabile a quelle tipiche di una organizzazione portuale, quali definite dalla normativa di settore (carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere di merci e di ogni altro materiale svolti nell'ambito portuale)".

A fronte di questa evidenza, percepita dallo stesso commissario regionale, che, avrebbe dovuto indurre a separare quella parte della organizzazione del preesistente consorzio che fosse funzionale ai compiti della nuova azienda di sviluppo industriale (SISRI) da quella di naturale vocazione portuale, in conformità anche a quanto risultava dalla gestione speciale allegata al bilancio generale del suddetto consorzio ed all'incarico conferito con delibera del Presidente della Regione Puglia n. 534 del 26.10.1994, il commissario regionale impediva una qualsiasi proiezione nell'ambito portuale del nuovo soggetto voluto dalla legge 1984.

Da quanto esposto consegue che non risultano trasferiti alle dipendenze dell'Autorità Portuale nè tutti i dipendenti della organizzazione portuale nè, in coerenza con la citata delibera dello stesso commissario regionale n. 66 del 10.3.1995, quella parte del personale che, precedentemente svolgeva la attività per le quali si era riconosciuto una assimilabilità con "quelle tipiche di una organizzazione portuale".

Al contrario, dopo la messa disposizione di unò sparuto gruppo, dotato per otto undicesimi di qualifiche esecutive, si è aggravato lo stato di precarietà, in quanto con successivo provvedimento del luglio 1995 il commissario regionale dichiarava di voler risolvere unilateralmente i rapporti di lavoro con i dipendenti distaccati.

In presenza di tale iniziativa, appare conseguente che venisse adottato dal commissario nominato dal Ministero il provvedimento n. 81 del 22.12.1995 con cui i dipendenti distaccati vengono assunti, in continuità di rapporto di lavoro come previsto dalla legge 84/94, dall'Autorità Portuale.

La descritta precaria situazione, determinata dal comportamento del commissario regionale ha determinato ulteriori conseguenze come il ricorso - finalizzato ad evitare la paralisi dell'Autorità Portuale - all'inquadramento in qualifiche superiori, rispetto a quelle ricoperte nell'ente di provenienza, dei dipendenti distaccati.

La circostanza è stata evidenziata dallo stesso Ministero dei trasporti e della navigazione che con nota del 9.2.1996, indirizzata, tra l'altro, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Presidente dell'Autorità Portuale, ha evidenziato i problemi concernenti il subentro delle Autorità Portuali alle organizzazioni portuali, i quali "appaiono ancor più urgenti per l'Autorità Portuale di Brindisi che senza l'attuazione in concreto di tale norma (cioè il conferimento degli uffici e del personale necessario) non potrebbe funzionare compiutamente, con gravi ripercussioni sull'area portuale interessata".

In ordine alla descritta vicenda la Sezione ritiene di segnalare alla Procura regionale competente di questa Corte l'esigenza di specifico esame.

Va rapportata a questo stato di cose la utilizzazione di unità di personale per l'assolvimento di mansioni superiori (in particolare otto su undici) e ciò in

presenza di improcrastinabili esigenze di operatività cui pure occorreva attendere.

E dalla utilizzazione di personale per il disimpegno di qualifiche superiori è poi derivata la necessità del conforme formale inquadramento delle unità interessate.

Detto inquadramento in qualifiche superiori è avvenuto in forza di vari decreti presidenziali e previo parere di una apposita commissione per l'inquadramento professionale, di cui all'art. 49 del regolamento unico nazionale per il personale dipendente degli enti portuali e delle aziende dei mezzi meccanici, sia pure in una composizione ridotta, per effetto dell'esiguità del personale in servizio.

Le suddette unità di personale, acquisite con rapporto definitivo, dopo l'originario distacco dalla suddetta organizzazione portuale, sono state suddivise in quattro aree, rispettivamente: due unità al servizio finanziario; quattro unità al servizio tecnico; due unità al servizio amministrativo; tre unità alla segreteria generale.

In una sola area, esattamente quella tecnica, risultano istituiti due uffici, rispettivamente uno per il lavoro portuale ed uno per il demanio.

4.2.2- La pianta organica

Nel contesto di assoluta emergenza e precarietà appena evidenziato va sottolineata l'adozione da parte del commissario, in data 18.12.1995, con delibera n. 79, della pianta organica della segreteria tecnico-operativa, che risulta trasmessa al Ministero dei trasporti, in data 23 gennaio 1996.

Infatti, risulta che il Ministero, in data 12 marzo, evidenziava la sola "opportunità" che il citato organico fosse deliberato dal Comitato Portuale, allorchè tale organo sarebbe stato costituito (così come previsto dall'art. 9, comma 3, lett. i della legge 84).

La prospettazione ministeriale, di assoluta correttezza, si inseriva, tuttavia, nella più volte richiamata situazione di crisi determinata dal commissario regionale, così come appare chiaro allo stesso Ministero che nel testo del telegramma, in cui si faceva riferimento alla "opportunità" di attendere l'insediamento del comitato, chiedeva di essere informato sullo "stato trasferimento uffici e personale dell'organizzazione portuale at codesta Autorità anche in riferimento alla nota dell'ufficio legislativo n. 534 del 9.2.1996".

Il presidente, con propria nota 11.4.1996 in riscontro al telegramma ministeriale, comunicava di ritenere approvata la pianta organica per intervenuto decorso del termine entro cui il Ministero avrebbe potuto avanzare osservazioni e che, comunque, faceva riserva di ridefinire la stessa pianta organica "in una delle prossime riunioni del Comitato Portuale".

Lo stesso Presidente, in data successiva, avanzava una proposta di rideterminazione della menzionata pianta, mentre il Ministero facendo riferimento alla precedente pianta, con telex 2.7.1996, nel prendere atto "ridimensionamento operato rispetto all'organico deliberato con organico commissariale n. 79 in considerazione evidentemente delle esigenze e delle specificità del porto di Brindisi", restava in attesa della delibera di competenza del comitato portuale in base alla legge n. 84/1994.

Intervenuta poi la costituzione degli organi ordinari di amministrazione, in realtà va considerato che i rapporti tra il Presidente ed il comitato portuale sono apparsi, sin dal primo insediamento di questo ultimo, di assoluta problematicità,

così come attestato dai verbali delle sedute dell'organo collegiale, dai quali si ricavano ricorrenti motivi di attrito, che hanno portato alla stessa rimozione del Presidente in data 8.5.1997.

L'argomento appena trattato, induce a far cenno anche alla problematica collegata all'assunzione di personale, prima a tempo indeterminato e quindi a tempo determinato, successivamente licenziato dallo stesso presidente che aveva proceduto alla loro assunzione, con conseguente contenzioso.

Va detto che il rapporto di lavoro del personale della Autorità Portuali è di diritto privato e che, sul fondamento di detta natura privatistica, lo stesso contratto collettivo di lavoro del settore consente l'assunzione per chiamata diretta. Detta facoltà di assunzione per chiamata diretta risulta prevista dall'art. 1 del "regolamento unico nazionale per il personale dipendente dagli Enti Portuali e dalle Aziende Mezzi Meccanici" e ribadito alla nota aggiuntiva dell'art. 1 del contratto collettivo nazionale delle Autorità Portuali, recepito dal comitato con delibera n. 20 del 21.12.1996.

Il Presidente nella materia ha dimostrato un comportamento non improntato a criteri di coerenza, se si consideri che dopo aver assunto, con una procedura selettiva, ben otto persone a tempo indeterminato, successivamente sotto l'incalzare di aspre critiche (motivate dalle attese naturali che in zona ad alta disoccupazione generano le assunzioni di personale e dal fatto che per cinque degli assunti sussistevano rapporti di parentela o di affinità con dipendenti in servizio) lo stesso presidente riteneva di trasformare i succitati rapporti da tempo indeterminato a tempo determinato, sino a deciderne la risoluzione.

A seguito peraltro di iniziativa processuale dei dipendenti, il Pretore di Brindisi con sentenza n. 1 dell'8.1.1997, accoglieva le istanze dei dipendenti licenziati, mentre il presidente con proprio decreto n. 26 del 21.3.1997, avendo