

proposto appello, pur sussistendo la esigenza di personale, disponeva la riassunzione dei ricorrenti, collocandoli peraltro in disponibilità, in attesa del giudizio di appello.

La eccezionalità della situazione, tale da indurre - come in precedenza ricordato - alle dimissioni il primo commissario nominato dal Ministero, e successivamente una evidente mancanza di valida esperienza da parte del presidente hanno finito per determinare una persistente paralisi nell'Ente e in tale quadro vanno ricordati i descritti comportamenti contraddittori, ai quali vanno aggiunti quelli connessi ai decreti, dal n. 71 al n. 77, con i quali il Presidente stesso perveniva ad assumere, per la durata di tre mesi, altre sette persone, dando a queste assunzioni la decorrenza dall'1.4.1996, data di insediamento di quel comitato portuale cui competeva, una volta istituito, la competenza a determinare in materia di organico.

E anche tale situazione trova riscontro in una problematica di rapporti tra Presidente e Comitato Portuale, al punto che come riferito anche dall'ispettore ministeriale, nella relazione del 9.4.1997 "dalla lettura dei verbali di riunione (peraltro incompleti e a volte incomprensibili) risultano evidenti i contrasti tra Presidente e membri del Comitato portuale, che hanno portato spesso al rinvio delle scelte fondamentali dell'attività dell'Autorità".

Come è annotato poi nella relazione ispettiva redatta in data 9.4.1997 dal funzionario del servizio di controllo interno, inviato dal Ministero dei Trasporti, "la gestione dell'Autorità Portuale finora non è riuscita, nè appare in grado di svolgere i compiti di indirizzo, di programmazione, di coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali, come voluti dalla legge 84/94".

PARTE II

Andamenti gestori

5. - Servizi di interesse generale e successione nei rapporti

In ordine ai servizi di interesse generale, di cui all'art. 6 della legge n. 84/94 nonchè al D.M. 14.11.1994 ed al D.M. 4.4.1996 del Ministero dei trasporti e della navigazione, l'Autorità Portuale ha garantito solo alcuni di detti servizi e precisamente i seguenti: 1) illuminazione; 2) servizio di pulizia e raccolta rifiuti; 3) gestione delle stazioni marittime traghetti e S. Apollinare.

E' mancata, invece, l'assunzione del servizio idrico, nonchè quello di manutenzione e riparazioni.

I cennati tre servizi non hanno costituito oggetto di provvedimenti di concessione e sinora, quelli in attività, sono stati gestiti fino al 31.12.1995 quasi esclusivamente dall'ufficio genio Civile opere marittime.

Per il primo semestre 1996 la prestazione dei tre servizi è stata garantita attraverso la proroga dei contratti precedentemente stipulati dal Genio Civile, omettendosi ancora nel 1998 di seguire le procedure previste dalla legge, oggetto, peraltro di apposita lettera circolare, inoltrata dalla Direzione generale Demanio e Porti, in data 4.7.1996, a tutte le Autorità Portuali.

Solo nel secondo semestre 1996 l'Autorità Portuale ha espletato una gara ufficiosa sia per il servizio di pulizia che per quello di pubblica illuminazione.

Nella citata relazione ispettiva del 9.4.1997 è stato evidenziato in ordine agli atti connessi a dette gare ufficiosi che, per evidente omissione imputabile a presidente e segretario generale, "tali atti - che ex art. 12 Legge 84 dovevano essere sottoposti al controllo preventivo del ministero vigilante - pur essendo stati

adottati in data 9.8.1996 sono stati trasmessi al Ministero competente solo in data 9 dicembre, impedendo quindi all'amministrazione un controllo effettivo" (nota Min. n. 5190072 del 9.1.1997).

Deve poi sottolinearsi che pur avendo l'Autorità Portuale operato allo scopo di assicurare l'indispensabile, ancora alla data di indizione della gara non era nella sua disponibilità diretta dell'Autorità Portuale l'intero ambito demaniale di competenza.

Va detto al riguardo che il Ministero dei Trasporti ha definito l'estensione della circoscrizione assoggettata all'Autorità Portuale, con D.M. del 6.4.1994, in cui è stabilito che la stessa è costituita dalle aree demaniali marittime, dalle opere portuali e dagli antistanti spazi acquei compresi nel tratto di costa che va dalla radice di Bocca di Puglia fino a Capo Bianco.

Questa delimitazione, tuttavia, non ha trovato sinora un concreto riscontro nella realtà, in ragione del mancato avverarsi dei già citati rapporti successivi, tra il preesistente Consorzio e la nuova Autorità Portuale costituita a seguito della legge n. 84 di riordino del settore portuale.

Peraltro, ancora nel 1997 si è proceduto con la proroga dei contratti stipulati per i servizi sopra descritti, mentre non risultano assunti i provvedimenti di concessione, previsti dall'art. 6 della legge 84.

A parte quanto si è sopra rilevato, si deve evidenziare il danno connesso alla consegna della gru portanier "Paceco", realizzata dalla società Reggiane SpA, nell'ambito del progetto, AGENSUD 874, ed installata sulla banchina di Riva di Costa Morena (rientrante nella circoscrizione assoggettata all'Autorità Portuale., con D.M. del 6.4.1994).

Al riguardo va rilevato che la consegna della suddetta gru è avvenuta in data 20 ottobre 1995, completa di collaudo e messa in servizio, con corredo dei

ricambi (meccanici, oleodinamici, elettrici) necessari per la manutenzione ordinaria.

In ragione dell'arbitrario comportamento del commissario regionale incaricato della citata gestione dell'organizzazione portuale, che ha preteso di conservare la disponibilità della banchina, (destinata e vocata al servizio delle attività portuali) su cui era stata installata la gru, questa non è mai entrata in servizio.

Ne è conseguito che il commissario governativo, nominato nel maggio 1997 in sostituzione degli organi ordinari, al fine di evitare che un bene, quale la gru in questione, essenziale all'espletamento delle operazioni portuali, subisse ulteriori e più gravi deterioramenti, ha dovuto assumere, a carico del bilancio della stessa Autorità, le spese per la sua rimessa in pristino.

Infatti, come nota il suddetto commissario, nel decreto n. 513 del 28.10.1997 all'atto della consegna della gru sono state omesse le procedure per lo stato conservativo della stessa, con la conseguente esigenza di provvedere ad interventi per la "predisposizione alla messa in servizio della macchina".

Ne è derivato, oltre al danno conseguente al mancato utilizzo della menzionata attrezzatura e della relativa banchina, una perdita patrimoniale ulteriore, pari a circa 170 milioni, che rappresenta il costo delle opere rese necessarie a causa della mancata manutenzione da parte del commissario regionale. Questo invero aveva inteso di continuare a gestire il rapporto contrattuale concernente l'indicata fornitura, concluso tra la società Reggiane SpA e il preesistente consorzio, mentre al medesimo avrebbe dovuto succedere per la legge la organizzazione portuale (con il compito di dismettere detto bene a titolo oneroso con conseguente successione dell'Autorità Portuale nella corrispondente somma realizzata).

Analoga anomalia si deve riscontrare in ordine alla gestione del rapporto contrattuale afferente la realizzazione della banchina di costa Morena (con una spesa di circa 19 miliardi) che il commissario regionale ha voluto conservare nella propria disponibilità, mentre a norma dell'art. 20, c. 5 della legge 84, è previsto che i nuovi enti, così come delineati dalla legge 84/94 "subentrano alle organizzazioni portuali nella proprietà e nel possesso dei beni in precedenza non trasferiti e in tutti i rapporti in corso".

Pertanto, il commissario governativo, che ha provveduto alle spese di manutenzione, ha agito in base ad un presunto protocollo d'intesa, non assoggettato all'esame del competente comitato portuale che sarebbe stato formalizzato tra il commissario regionale ed il presidente dell'Autorità Portuale per "la utilizzazione provvisoria" di parte del patrimonio e delle strutture portuali di Costa Morena.

6 - Manutenzione delle parti comuni

E' stata stipulata una convenzione con il Ministero dei LL.PP., in data 27.12.1996, con cui è stato concesso un contributo di lire 2.478.472.000 per la manutenzione delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali.

Lo stesso Ministero ha anche concesso con decreto del 10.12.1996 un contributo di lire 332.680.800 per la pulizia delle aree portuali, specchi acquei, nonchè per la manutenzione e la tenuta in esercizio dell'impianto elettrico di illuminazione.

Alla fine di giugno 1996 è stata avanzata dall'Autorità Portuale apposita richiesta di finanziamento al Ministero dei trasporti, al fine di recuperare i livelli altimetrici di specifiche aree dello specchio acqueo portuale.

In occasione dell'aggiornamento, avvenuto presso la Presidenza del Consiglio il 12.11.1996, del protocollo di intesa del 4.11.1994, sono stati indicati come interventi prioritari: a) il completamento e la ristrutturazione della recinzione dell'ambito doganale e portuale dalla stazione marittima alla diga di Costa Morenza con inclusione dei varchi di accesso; b) la riqualificazione e la risistemazione della pavimentazione stradale delle banchine del Porto interno - Dogana, Centrale, Montenegro e Sciabiche, compreso il riattamento dell'arredo urbano, delle opere d'arte ed accessorie; c) la ristrutturazione delle opere d'arte ed accessorie, della segnaletica portuale e delle connessioni stradali; e) il disinquinamento ed il dragaggio dei fondali del porto interno.

PARTE III

I risultati contabili

7. - L'ordinamento contabile applicato

Con nota del 10.4.1995, il Ministero dei Trasporti, su conforme parere del Ministero del tesoro, disponeva che “nelle more dell’emanazione del regolamento di contabilità previsto dall’art. 6, comma 3, della legge 84/94” fossero adottate “in via analogica alle altre Autorità portuali, le disposizioni impartite con D.I. 16.6.1980” eccettuando gli adempimenti in materia di bilancio aziendale.

Ne è conseguito che in assenza del previsto regolamento di amministrazione e contabilità, l’Ente ha redatto le previsioni e le risultanze di bilancio sia in termini di competenza che di cassa, in ossequio alla citata circolare ministeriale del 10.4.1995.

8 - La contabilità finanziaria

Quanto ai tempi relativi alla deliberazione dei bilanci va evidenziato il superamento di essi, rilevante in particolare in ordine ai conti consuntivi.

Per quello relativo al 1995 invero il comitato portuale aveva provveduto il 29 luglio 1996, senza che fosse stata peraltro redatta la relazione di competenza del Collegio dei revisori dei conti.

Siffatta inadempienza aveva determinato il rinvio dell'approvazione, da parte del Ministero vigilante. La pronuncia del Collegio dei revisori è intervenuta poi il 10 giugno 1997 e sotto la stessa data il consuntivo è stato rideliberato da parte del Commissario con proprio decreto.

A tali vicende vanno aggiunte quelle concernenti lo stesso bilancio preventivo del 1996, deliberato tardivamente (il 30 aprile dello stesso anno) con conseguente ricorso all'esercizio provvisorio, nonché quelle proprie del consuntivo di detto anno.

Tale documento deliberato dal Commissario il 29 maggio 1997, è stato oggetto di parere negativo del collegio dei revisori dei conti in data 10 giugno 1997.

Dal relativo verbale si ricava che il collegio dei revisori ha ritenuto "di non poter esprimere parere favorevole alla approvazione del conto consuntivo 1996" in ragione dei vari profili di illegittimità che avevano connotato la gestione operativa dell'intero anno al quale il conto si riferiva.

Al di là delle asserite illegittimità - che del resto hanno indotto anche il Ministero vigilante a non approvare il conto consuntivo - si deve considerare che il documento, come dato tecnico in cui sono esposti i reali movimenti finanziari

ed economico-patrimoniale registrati nell'esercizio ha costituito fondamento per l'impostazione dei documenti contabili successivi.

Nella unita tabella n. 1 sono esposti gli importi dei due consuntivi, la cui relativa consistenza diverge sensibilmente sia per le entrate che per le spese, tenuto conto che nel 1995 essa è quasi doppia rispetto a quella del 1996.

Le atipiche vicende descritte nel corso del presente referto in ordine all'esistenza di due commissari, uno regionale e l'altro governativo - quest'ultimo sostanzialmente privo della disponibilità di significative attività e beni propri dell'organizzazione portuale - e le conseguenti relazioni conflittuali tra i due commissari si riflettono nella stessa struttura della contabilità dell'Autorità portuale.

La consistenza del consuntivo finanziario 1995, doppia - in termini di grandezza finanziaria - rispetto a quella del 1996 si ricollega appunto direttamente alle atipiche esposte vicende.

Ed invero dal confronto della struttura dei due consuntivi emerge che nel primo tra le entrate (del titolo II) denominate "poste correttive e compensative di spese correnti" figura l'importo di sei miliardi, che nel consuntivo 1996 è rappresentato da appena 300 milioni.

Correlativamente, tra le spese in conto capitale del 1995 figura l'importo di 6107 milioni, che nel 1996 è appena di 342 milioni.

Come emerge dalla relazione amministrativa al primo dei due cennati consuntivi, detto importo di 6 miliardi allocato nell'entrata corrisponderebbe a risorse finanziarie presumibili derivanti "dallo scorporo con l'ex Consorzio del porto".

Tabella n. 1

RENDICONTO FINANZIARIO

(in milioni di lire)				
Analisi per titoli	1995	%	1996	%
ENTRATE				
Trasferimenti correnti	1.277	12,47	1.193	20,99
Altre entrate correnti	8.197	80,02	3.644	64,11
Alienazione beni patrimoniali e riscossioni crediti	0	0,00	0	0,00
Entrate derivanti da trasferimenti in c/capitale	0	0,00	0	0,00
Entrate derivanti da accensione di prestiti	0	0,00	1	0,02
Partite di giro	770	7,52	846	14,88
TOTALE	10.244	100,00	5.684	100,00
SPESE				
Spese correnti	1.432	17,11	3.883	73,42
Spese in c/capitale	6.167	73,69	560	10,59
Spese per estinzione di mutui e anticipazioni	0	0,00	0	0,00
Partite di giro	770	9,20	846	16,00
TOTALE	8.369	100,00	5.289	100,00
Avanzo (+) o disavanzo (-) finanziario di competenza	1.875		395	

Soggiunge detta relazione che tali risorse “se realizzate saranno pertanto destinate interamente al miglioramento del porto di Brindisi utilizzabile per la costruzione di opere e fabbricati al fine di potenziare le capacità ricettive e la vivibilità sia per i fruitori che per gli operatori dello scalo brindisino”.

I cennati importi esplicano poi riflessi contabili, anche se non sostanziali, in ordine alla gestione dei residui, rispettivamente attivi e passivi dello stesso esercizio e di quello successivo, nonchè sul conto economico e su quello patrimoniale: la rilevanza, ad ogni modo, non è sostanziale in virtù della presenza dei cennati importi sia tra le entrate che tra le spese e in tale contesto si ritiene secondario soffermarsi sull'esame della correttezza contabile dell'accertamento - basato in sostanza solo su una stima - e dell'impegno, estraneo a qualunque fatto generativo di obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Della evidenziata anomalia delle scritture contabili è eco nella relazione amministrativa al consuntivo 1996, nella quale è dato leggere: “*Come si ricorderà dette somme rappresentavano una stima delle risorse finanziarie che potevano essere realizzate dallo scorporo con l'ex Consorzio del porto (ora SISRI). Le vicende di detto scorporo sono ben note al Comitato portuale, come anche i giudizi pendenti dinanzi al TAR che finora, purtroppo, non sono stati ancora discussi.*

Appare quindi evidente che spetta agli organi dell'Ente decidere se continuare a mantenere le partite di entrata e di uscita, oppure procedere alla loro eliminazione con un provvedimento da adottarsi in seno al Comitato, per poi inserire nel bilancio dell'anno in cui la vertenza giuridica fosse definita con una sentenza”.

Effettuata la puntualizzazione di fondo innanzi esposta, e proseguendo nell'esame dei cennati documenti contabili, va sottolineato che, al di là della diversa rilevanza dimensionale dei due rendiconti, entrambi espongono avanzi finanziari, sia pure di diversa ampiezza.

In base alla classificazione economica dei bilanci - di cui alle tabelle 2 e 3 - si evidenzia quanto alle entrate che i trasferimenti correnti attengono alla tassa sulle merci sbarcate e imbarcate, mentre la vendita di beni e prestazioni di servizi si riferisce alle entrate più propriamente connesse all'attività imprenditoriale dell'Ente, alla quale il medesimo dalla legge n. 84/1994 (art. 20) è transitoriamente autorizzato fino alla dismissione dei beni e attrezzature produttive.

I redditi e proventi patrimoniali attengono essenzialmente alle entrate per canoni demaniali, le cui dimensioni sono lievitate nel 1996 in termini sia di accertamento che di riscossioni, queste ultime risultate anzi superiori ai primi.

Sul versante delle spese le incertezze esposte nelle precedenti Parti del presente referto in ordine ad una corretta applicazione della legge n. 84/1994 rendono ragione dell'esiguità degli interventi correnti, specialmente nel primo anno in esame, che essenzialmente attengono alle spese per gli organi dell'Ente e per le poche unità di personale utilizzate.

Queste ultime risultano accresciute nel 1996 in dipendenza delle acquisizioni descritte nella Parte II cui si fa rinvio e si sostanziano essenzialmente nella corresponsione degli emolumenti fissi.

Solo poi nel 1996 risultano contabilizzati oneri previdenziali ed assistenziali come emerge dall'unità tabella n. 4.

Tabella n. 2

RENDICONTO FINANZIARIO

(In milioni di lire)

ENTRATE	1995			1996		
	Previsioni	Accertamenti		Previsioni	Accertamenti	
	Definitive	Accertate	Riscosse	Definitive	Accertate	Riscosse
TITOLO I -ENTRATE DERIVANTI DA TRASF. CORRENTI						
Cat.1 - Trasferimenti da parte dello Stato	2.226	1.277	1.219	1.626	1.193	1.121
Cat.2 - Trasferimenti da parte di altri Enti	0	0	0	0	0	0
TOTALE - TITOLO I	2.226	1.277	1.219	1.626	1.193	1.121
TITOLO II -ALTRE ENTRATE CORRENTI						
Cat.1 - Vendita beni e prest.servizi	2.370	1.605	585	2.560	2.556	886
Cat.2 - Reddit e proventi patrimoniali	815	492	458	725	780	612
Cat.3 - Poste correttive e compensative di spese correnti	7.603	6.000	0	300	300	0
Cat.4 - Entrate non classificabili in altre voci	100	100	0	10	8	8
TOTALE - TITOLO II	10.888	8.197	1.043	3.595	3.644	1.506
TITOLO III -ENTRATE PER ALIENAZIONE BENI PATRIM. E RISCOSSIONE CREDITI						
Cat.2 - Alienazione imm. tecniche e beni immobili	0	0	0	0	0	0
Cat.3 - Realizzo di valori mobiliari	0	0	0	0	0	0
Cat.4 - Riscossione di crediti	815	0	0	15	0	0
TOTALE - TITOLO III	815	0	0	15	0	0
TITOLO IV -ENTRATE DERIVANTI DA TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE						
Cat.1 - Trasferimenti dello Stato	2.012	0	0	0	0	0
Cat.2 - Trasferimenti Enti del settore pubblico	0	0	0	0	0	0
TOTALE - TITOLO IV	2.012	0	0	0	0	0
TITOLO V -ENTRATE DERIV. DA ACCENS. DI PRESTITI						
Cat.1 - Assunzione di mutui	0	0	0	0	0	0
Cat.2 - Assunzione di altri debiti finanziari	100	0	0	50	1	1
TOTALE - TITOLO V	100	0	0	50	1	1
TITOLO VI -PARTITE DI GIRO	12.907	770	202	1.158	846	685
TOTALE - TITOLO VI	12.907	770	202	1.158	846	685
TOTALE ENTRATE	28.948	10.244	2.464	6.444	5.684	3.313

Tabella n. 3

RENDICONTO FINANZIARIO

(in milioni di lire)

SPESE	1995			1996		
	Previsioni Definitive	Impegni		Previsioni Definitive	Impegni	
		Impegnati	Pagati		Impegnati	Pagati
TITOLO I - SPESE CORRENTI						
Cat.1 - Spese per gli organi dell' Ente	420	306	277	550	491	445
Cat.2 - Oneri per il pers.in att. di servizio	2.234	603	7	2.315	1.992	1.379
Cat.3 - Oneri per il pers.in quiescenza	0	0	0	0	0	0
Cat.4 - Spese per l' acquisto di beni di consumo e servizio	1.597	517	461	2.207	1.378	1.181
Cat.5 - Trasferimenti passivi	15	0	0	15	0	0
Cat.6 - Oneri finanziari	10	1	1	2	0	0
Cat.7 - Oneri tributari	19	5	5	31	16	16
Cat.8 - Poste corr. e comp. entrate corr.	100	0	0	10	6	6
Cat.9 - Spese non class. in altre voci	471	0	0	243	0	0
TOTALE - TITOLO I	4.866	1.432	751	5.373	3.883	3.027
TITOLO II - SPESE IN C/CAPITALE						
Cat.1 - Acq. immob. ed opere portuali	10.014	6.107	7	1.000	342	52
Cat.2 - Acq. di immob. tecniche	195	58	57	713	208	199
Cat.3 - Partec. ed acq. valori mobiliari	50	2	0	10	10	10
Cat.4 - Depositi bancari crediti ecc.	15	0	0	15	0	0
Cat.5 - Ind.anzianità e similari personale cessato dal servizio	800	0	0	0	0	0
TOTALE - TITOLO II	11.074	6.167	64	1.738	560	261
TITOLO III - SPESE PER ESTINZIONE DI MUTUI ED ANTICIPAZIONI						
Cat.1 - Rimborso di mutui	0	0	0	0	0	0
Cat.3 - Estinzione debiti diversi	100	0	0	50	0	0
TOTALE - TITOLO III	100	0	0	50	0	0
TITOLO IV - SPESE PER PARTITE DI GIRO	12.907	770	313	1.158	846	714
TOTALE - TITOLO IV	12.907	770	313	1.158	846	714
TOTALE SPESE	28.947	8.369	1.128	8.319	5.289	4.002
Avanzo(+) o Disavanzo(-) finanziario di competenza	1	1.875		-1.875	395	

In sintesi è emerso in tema di costo del personale che i 603 milioni del 1995 e i 1992 milioni del 1996 corrispondono rispettivamente al 42.11% e al 51,31% delle spese correnti, elevate percentuali queste che confermano l'esiguità della complessiva attività operativa dell'Ente, dovuta essenzialmente alle vicende esposte all'inizio del presente referto che hanno reso ancor più difficoltoso l'avvio gestionale dell'ente.

La residua parte delle spese correnti è rappresentata quasi per intero dalle spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi, anche queste lievitate da un anno all'altro.

Tabella n. 4

COSTO GLOBALE DEL PERSONALE

(in milioni di lire)		
	1995	1996
a) Stipendi ed altri assegni fissi		
Emolumenti fissi	587	1.492
Emolumenti variabili	8	70
Emolumenti al personale distaccato (personale militare)	0	0
Spese per viaggi e missioni	8	33
Spese per frequenza corsi	0	0
Oneri previdenziali ed assistenziali	0	0
Altri oneri per il personale	0	0
Totale - a	603	1.595
Variazioni %		164,51
b) Benefici previdenziali		
Accantonamento trattamento fine rapporto	0	0
Totale - b	0	0
Totale Generale a+b	603	1.595
Variazioni %		164,51