Numero 02199/2017 e data 24/10/2017 Spedizione

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 4 ottobre 2017

NUMERO AFFARE 01668/2017

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri - ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (*Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*).

LA COMMISSIONE SPECIALE del 4 ottobre 2017

Vista la nota di trasmissione della relazione in data 15 settembre 2017 (prot. n. 1811) con la quale il capo dell'ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

visti i decreti del Presidente del Consiglio di Stato, 19 settembre 2017, n. 120, e 21 settembre 2017, n. 122, rispettivamente di nomina della Commissione speciale per l'affare in epigrafe indicato e di modifica della composizione della stessa;

esaminati gli atti e uditi i relatori Fabio Franconiero e Alessandro Verrico, presenti anche i presidenti Antonino Anastasi e Ermanno De Francisco;

Premesso:

1) Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con nota del 15 settembre 2017 (prot. n. 1811), ha chiesto al Consiglio di Stato di esprimere il proprio parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 (*Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124*), ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge – delega di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

2) Unitamente all'articolato e alla relazione per il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del Capo dell'Ufficio legislativo, sono stati trasmessi la relazione tecnica, la relazione illustrativa e le analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.) e tecnico – normativa (A.T.N.).

3) Sullo schema di parere è stato acquisito il concerto del Ministero delle infrastrutture dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze e il parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Considerato:

1) Innanzitutto, come in occasione di precedenti schemi di decreti contenenti disposizioni integrative e correttive di deleghe legislative già attuate, la Commissione

speciale ravvisa l'opportunità di ricordare il ruolo di questi strumenti normativi, rinviando per il resto alle più ampie trattazioni dell'argomento contenute nei pareri resi da questo Consiglio di Stato sul correttivo al testo unico delle società partecipate (parere 14 marzo 2017, n. 638) e sul decreto correttivo al nuovo codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (parere 30 marzo 2017, n. 782).

2) In sintesi, nei precedenti consultivi ora citati si era sottolineato che la funzione propria del "decreto correttivo" è quella di apportare al decreto legislativo di attuazione della delega già emanato «*quelle modifiche necessarie per un miglior funzionamento, in sede applicativa, delle norme originariamente introdotte*» (parere 14 marzo 2017, n. 638; § 2), oltre che per eliminare refusi o errori materiali e migliorare il coordinamento esterno con altri testi normativi.
Nei pareri qui richiamati si è per contro posto in rilievo – sulla base della giurisprudenza costituzionale ivi richiamata – che non si può fare ricorso allo strumento del decreto correttivo per esercitare parti della delega non attuate nel termine previsto dalla legge delega, né esso può costituire l'occasione per emanare una «*nuova riforma*», modificativa delle «*scelte di fondo operate in sede di primo esercizio della delega*», ancorché nei limiti di quest'ultima (parere 30 marzo 2017, n. 782, § 2.2).

3) Ciò precisato, in linea generale il presente schema di decreto risulta rispettoso dei limiti dell'intervento correttivo poc'anzi esposti.
Più in particolare, e fatti salvi i rilievi formulati in sede di esame dei singoli articoli, le norme in esso contenute si pongono nella direzione di completare il disegno riformatore delle autorità portuali avviato con il decreto legislativo n. 169 del 2016. Il presente schema di decreto si limita infatti ad apportare alla legge n. 84 del 1994 modifiche di dettaglio, dichiaratamente finalizzate a rafforzare gli obiettivi della

riforma del 2016, ed in particolare ad «*adeguare ulteriormente la legge 28 gennaio 1994, n. 84 ai contenuti del decreto legislativo 4 agosto 2016*» ed inoltre di «*rendere di più facile applicabilità le norme con ess*(a) *introdotte*» (sezione I, lett. a) e b) della A.I.R.).

4) Un ulteriore profilo di carattere generale che questa Commissione reputa opportuno svolgere concerne il rapporto tra il presente schema di decreto correttivo e la riforma delle autorità portuali di cui al decreto legislativo n. 169 del 2016 poc'anzi richiamato, su cui questo Consiglio di Stato ha fornito il proprio apporto consultivo ai sensi dell'art. 8, comma 5, d.lgs. n. 124 del 2015 (parere della Commissione speciale appositamente costituita n. 1142 del 9 maggio 2016).

5) Nel parere in questione, la Commissione speciale allora nominata aveva considerato gli importanti obiettivi che con la riforma il Governo aveva inteso realizzare, di riorganizzazione del sistema di governo delle autorità portuali, di semplificazione della struttura e del funzionamento interno delle autorità del settore e di razionalizzazione delle competenze amministrative di queste ultime.
Particolare apprezzamento era stato espresso al disegno di medio – lungo periodo di intervenire sulla dimensione "monoscalo" delle Autorità portuali con il superamento dell'obsoleto modello del *city port* di cui alla legge n. 84 del 1994, per passare alle «*Autorità di sistema portuale*», così da superare l'eccessivo 'localismo' che contraddistingueva il sistema precedente e realizzare una maggiore interazione e integrazione con le aree logistiche del paese.
Del pari, nel parere sulla riforma del 2016 la Commissione speciale aveva rimarcato positivamente le innovazioni introdotte, e di più breve periodo, preordinate a semplificare e snellire gli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali.

6) Più in generale, non era mancata una nota positiva per l'impostazione dei documenti accompagnatori allegati allo schema di decreto legislativo ed in particolare per il taglio innovativo della relazione illustrativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione, apparsi capaci di delineare in modo chiaro la visione strategica e la logica (non solo giuridica, ma) socio-economica dell'intervento normativo e di enucleare l'obiettivo primario di rendere più agile il governo dei nostri porti e connetterli con il mondo economico e sociale, per fare del "Sistema Mare", in un'era di globalizzazione dei traffici commerciali, il motore di uno sviluppo economico in grado di rilanciare il ruolo dell'Italia di naturale protagonista del collegamento tra l'Europa ed i mercati di riferimento.

7) Secondo il parere 9 maggio 2016, n. 1142, la riforma poi attuata con il decreto legislativo n. 169 del 2016 si inquadra(va) in quella «*rinnovata visione dell'amministrazione pubblica, che il Consiglio di Stato sostiene e incoraggia*», secondo cui «*lo Stato è chiamato non solo a esercitare funzioni autoritative e gestionali, ma anche a promuovere crescita, sviluppo e competitività*», con strumenti moderni e multidisciplinari.

8) Nel contempo, nel citato parere la Commissione speciale aveva sottolineato che per il raggiungimento degli obiettivi strategici, i pur necessari interventi di riorganizzazione della *governance* dei porti e di semplificazione delle strutture e delle procedure amministrative non sono da soli sufficienti a ridare slancio economico al settore. A questo scopo era stata posta in rilievo l'esigenza di non circoscrivere la cruciale riforma delle Autorità portuali a una mera riduzione dei suoi vertici istituzionali e alla creazione di forme di coordinamento a livello locale e nazionale, ma di imprimere un vero rilancio della portualità sulla base della pianificazione nazionale e dell'apertura al mondo della logistica e dell'intermodalità.

Oltre all'opportunità di portare a compimento di altre riforme attualmente *in itinere* e strettamente collegate (vedi, ad es., la riforma degli interporti), a questo specifico riguardo si era segnalato al Governo come punto fondamentale del processo di riforma di curarne l'ulteriore fase attuativa, attraverso iniziative non solo attraverso iniziative "non normative" di formazione, di comunicazione istituzionale, di informatizzazione, di monitoraggio delle prassi, insomma di "manutenzione" costante del funzionamento della riforma, ma anche attraverso iniziative "normative", quali appunto i decreti correttivi.

9) Il parere aveva segnalato infine l'esigenza di accompagnare la riforma in esame, in tempi brevi, con iniziative ulteriori su temi (in parte, già delineati dalla Conferenza unificata Stato - Regioni) quali: l'istituzione sul territorio nazionale di ambiti logistici di area vasta, che coinvolgano soggetti pubblici e privati e, in particolare, i gestori delle altre infrastrutture, ferroviarie, stradali, aeroportuali; la possibilità di estendere alle aree retroportuali i regimi fiscali e doganali applicati ai porti; l'intervento sulle regole di dragaggio.

10) Tutto ciò precisato, si deve constatare che nella documentazione di accompagnamento dello schema di decreto in esame non vengono forniti elementi informativi sulla prima fase di attuazione della riforma e più in generale sullo stato in cui si trovano le iniziative collegate ed inserite del complessivo disegno di riorganizzazione del sistema nazionale della logistica, delle infrastrutture e dei trasporti.

La Commissione speciale è consapevole che il periodo di poco più di un anno dall'approvazione della riforma costituisce un arco temporale limitato per una compiuta ed attendibile verifica delle ricadute applicative di una riforma di così ampio respiro e dai non trascurabili impatti sul settore. Nondimeno, si deve ribadire

che in coerenza con la funzione tipica del decreto correttivo, di strumento per apportare ad una riforma legislativa più ampia le modifiche necessarie per rimediare ad eventuali distorsioni applicative registrate nella fase di prima attuazione, sarebbe stata opportuna in questa occasione una prima ricognizione degli effetti della riforma del 2016 ed una analisi delle correzioni resesi conseguentemente necessarie.

Tale ricognizione, peraltro, appare imposta dall'esistenza di strumenti *ad hoc*, presenti da tempo nell'ordinamento e più volte richiamati da questo Consiglio di Stato nella sua recente giurisprudenza consultiva, quali l'AIR e – soprattutto – il monitoraggio e la verifica dell'effettivo impatto delle nuove norma, successiva alla loro entrata in vigore (la cd. VIR, di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 244).

Difatti, come più volte affermato (cfr., oltre al citato parere n. 638 del 2017, già il precedente parere Comm. spec. 4 agosto 2016, n. 1784/2016, punto A-2.2 del 'considerato'), la VIR e in generale il monitoraggio sono indispensabili per due ragioni:

- da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l'attività di cittadini e imprese (e quindi, come si è detto, se la riforma "annunciata" è stata anche 'percepita' e 'rilevata');
- dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e 'quantitativamente informata' i più efficaci interventi integrativi e correttivi.

In altri termini, l'analisi *ex post* (compiuta tramite la VIR) degli effetti dell'intervento iniziale deve trasfondersi, dopo una fase di prima attuazione adeguata e ben monitoriata, nella costruzione di interventi integrativi e correttivi mirati. Dell'impatto auspicato di questi ultimi deve darsi conto nella scheda di AIR dell'intervento correttivo, che deve dare espressamente conto di tale processo, traendo il suo principale fondamento istruttorio proprio dalla VIR del testo da correggere.

Va infine rimarcato che nella documentazione accompagnatoria dello schema in esame non vengono fornite informazioni circa lo stato di attuazione degli altri interventi legislativi del settore, sopra richiamati, che secondo le indicazioni fornite dal Governo in occasione del parere sulla riforma delle Autorità portuali si inserirebbero nel più ampio disegno di rilascio sociale ed economico del settore.

11) Per altro verso, l'esame del presente schema di decreto recante disposizioni integrative e correttive della riforma delle Autorità portuali rappresenta per questo Consiglio di Stato l'occasione per verificare se in sede di attuazione della delega, con il decreto legislativo n. 169 del 2016, il Governo abbia recepito o meno le osservazioni in allora svolte nel parere 9 maggio 2016, n. 1142, e se alla luce dell'emanazione del decreto correttivo permangano le ragioni sottostanti a tali rilievi.

12) Tutto ciò premesso, venendo più nello specifico ai contenuti di quest'ultimo, l'A.I.R. indica (alla sezione I, lett. B) quali obiettivi del presente intervento normativo: 1) la semplificazione nella classificazione dei porti; 2) l'abrogazione del sistema precedente di individuazione dei servizi di interesse generale da affidare all'interno dei porti, devoluta al ministro competente (ora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti); 3) la devoluzione della disciplina degli ambiti portuali all'interno delle Autorità di sistema portuale ad una fonte amministrativa, data dal piano regolatore di sistema portuale di competenza di queste ultime (così almeno dovrebbe essere inteso l'obiettivo in questione, espresso nella non chiara formulazione: «*necessità di semplificare le modalità di previsione che i limiti territoriali degli ambiti portuali delle AdSP individuati dal piano regolatore di sistema portuale dei porti o delle aree portuali rientranti nelle stesse*»; 4) la revisione della materia del lavoro portuale, per renderla aggiornata con un'evoluzione del mercato contraddistinta dalla presenza di

«*navi di sempre maggiori dimensioni*» e dallo sviluppo «*di nuove tecnologie nelle operazioni portuali, che inducono a richiedere crescenti livelli di efficienza*».

13) Nel condividere l'impostazione generale del decreto correttivi alla luce degli obiettivi così enunciati, e nel rimandare al più diffuso esame dei singoli articoli svolto nel presente parere, la Commissione speciale rileva tuttavia che, innanzitutto, con riguardo alla revisione del sistema di classificazione dei porti, occorre meglio chiarire la connessione di questo profilo con i criteri della delega legislativa di cui all'art. 8, comma 5, d.lgs. n. 124 del 2015, testualmente riguardante la «*riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema nonché alla governance tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti*» (art. 8, comma 1, lett. f).
In secondo luogo, per quanto concerne la revisione del lavoro all'interno dei porti, vanno invece chiarite la coerenza con esso e l'effettiva utilità dello strumento appositamente previsto, consistente nel «*Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese di cui agli articoli 16, 17 e 18* (art. 8, commi 3, lett. s-*bis*, e comma 3-*bis*, l. n. 84 del 1994, introdotta dall'art. 7 del presente schema di decreto correttivo).

Rilievi sui singoli articoli.
Il parere si limiterà a trattare soltanto le norme dello schema su cui appaiono opportuni rilievi della Commissione speciale; su tutti gli altri articoli il parere è da intendersi favorevole senza osservazioni.

Articolo 2

La disposizione traduce sul piano normativo l'obiettivo di semplificare la classificazione dei porti enunciato nella A.I.R., come poc'anzi visto. La semplificazione, attuata mediante modifica dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994, si incentra sulla riconduzione ad un'unica categoria (la II) dei porti e delle aree portuali di rilevanza economica internazionale e nazionale, in precedenza distinti in due classi (rispettivamente I e II) della medesima categoria, in contrapposizione ai porti e alle aree portuali di rilevanza economica interregionale e regionale (categoria III). Viene contestualmente abrogato il sistema di attribuzione al singolo porto delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali attraverso decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

In coerenza con il secondo obiettivo di carattere generale del presente decreto correttivo si prevede ora che le «*funzioni di ciascun porto, o di ciascuna specifica area portuale, sono determinate nel piano regolatore portuale* (…)».

Come rilevato in precedenza, se da un lato le ragioni di semplificazione avute di mira attraverso la modifica alla legge n. 84 del 1994 sono evidenti e favorevolmente apprezzabili, dall'altro lato è necessario chiarire meglio come questo profilo di disciplina possa trovare copertura nella delega legislativa di cui al poc'anzi richiamato art. 8, comma 1, lett. f), della legge n. 124 del 2015. Va infatti sottolineato che la delega in questione si riferisce espressamente al riordino delle autorità portuali e alle procedure doganali e amministrative che si svolgono nei porti e non si estende sul piano formale al sistema di classificazione dei porti.

La Commissione speciale coglie inoltre l'occasione del presente decreto correttivo per segnalare l'opportunità di chiarire il concetto di "porti di rilevanza economica interregionale", con particolare riferimento ai presupposti che ne consentirebbero la distinzione rispetto ai porti di rilevanza esclusivamente regionale, in considerazione della ripartizione di competenze da essa derivanti.

Articolo 3

La disposizione in esame apporta alcune modifiche, per lo più di coordinamento terminologico, all'art. 5 della legge n. 84 del 1994.

La Commissione speciale intende tuttavia osservare che la norma oggetto di riforma era già stata destinataria di rilievi nel parere n. 1142 del 2016, che solo in parte appaiono essere stati correttamente recepiti dal d.lgs. n. 169 del 2016. Tra questi ultimi emergono: quello relativo alla rubrica (aggiunta del termine "portuale" alla locuzione "piano regolatore"), quello attinente all'individuazione dell'organo competente a rendere il parere sulla proposta di adeguamento tecnico-funzionale del Piano Regolatore di Sistema Portuale di cui al comma 5 (ora Consiglio superiore dei lavori pubblici), nonché quello in merito alla correzione del refuso "connesse" (art. 5, comma 5-*bis*della legge n. 84 del 1994).

Meritevoli di apprezzamento sono anche la previsione, all'art. 5, comma 3, del termine per l'approvazione del piano dopo la conclusione della procedura di VAS e, con riferimento al seguente art. 5-*bis*, l'intervenuta abrogazione del comma 7; anch'essi interventi sollecitati dal precedente parere.

Diversamente, non appaiono essere state recepite ulteriori osservazioni ivi sviluppate, tra le quali quella relativa al rinvio, operato dal comma 5-*bis* dell'art. 5 delle legge n. 84 del 1994 (ma negli stessi termini è anche il comma 1 dell'art. 8), all'art. 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241, dovendosi, dopo la riforma dell'istituto avvenuta con d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, fare riferimento, per la disciplina del superamento del dissenso, alle disposizioni di cui all'art. 14-*quinquies*.

Parimenti, nonostante l'invito del Consiglio di Stato a mantenere in capo all'autorità marittima la competenza per l'adozione del piano regolatore del porto (art. 5, comma 3-*bis*, l. n. 84 del 1994), la stessa risulta ancora attribuita alla Regione.

Sul piano formale infine, in relazione al citato comma 5-*bis*, il riferimento alle «*opere da parte di privati*» è rimasto privo di una specifica definizione.

Articolo 4

La disposizione ora in esame ridefinisce i compiti e le funzioni delle autorità di sistema portuale di cui all'art. 6 della legge n. 84 del 1994.

A questo riguardo, si valuta in modo favorevole la soppressione al rinvio al «*decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*» per quanto riguarda l'individuazione dei «*servizi di interesse generale*» affidati all'interno dei porti e le ragioni ad essa sottostanti, debitamente espresse nella relazione illustrativa e consistenti nella sopravvenuta obsolescenza di questa previsione rispetto alle normative di settore che ormai disciplinano in modo compiuto i servizi in questione. Andrebbe, peraltro, conseguentemente abrogato il decreto emanato in attuazione della norma attualmente vigente (comma 4, lett. c), del citato art. 6 l. n. 84 del 1994), e cioè il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 14 novembre 1994 (*Identificazione dei servizi di interesse generale nei porti da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale*).

Sul piano strettamente formale, si suggerisce invece di espungere dalla lettera c) della disposizione in esame, le parole «*del presente articolo*», aggiunte dopo la parola «*comma 2-bis*» (all'interno del comma 2 dell'art. 6 della legge n. 84 del 1994). La specificazione in questione è infatti pleonastica, dal momento che i richiami interni a commi di un medesimo articolo di legge – nel caso di specie, l'art. 6 l. n. 84 del 1994 – sono sufficientemente chiari attraverso il riferimento al solo numero.

Quanto alla verifica del recepimento delle osservazioni di cui al parere 9 maggio 2016, n. 1142, occorre riscontrare in senso positivo che, come richiesto, risulta espunto il comma 8 del citato art. 6 come novellato dal primo schema di decreto legislativo, stante l'assenza di carattere precettivo della disposizione, così come nell'odierno comma 10 del medesimo articolo risulta specificato che l'affidamento

in concessione dall'AdSP mediante procedura di evidenza pubblica avvenga «*secondo quanto previsto dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*».

Per converso, appaiono essere rimasti (immotivatamente) senza ascolto i rilievi concernenti: il riferimento all'autonomia regolamentare delle Autorità di sistema portuale (art. 6, comma 5); l'assenza di coordinamento formale tra le disposizioni di cui alla lett. e) del comma 4 ed al comma 13 dell'art. 6, nonché la mancata specificazione del procedimento di revisione di cui ai commi 14 e 15 del citato art. 6.

Infine, particolare attenzione deve essere rivolta alla disciplina attuativa del noto principio di separazione tra attività di gestione dell'infrastruttura portuale ed attività economiche di interesse portuale. Invero, il primo schema di decreto legislativo, dando conferma di tale principio, prevedeva il divieto per le autorità di governo di svolgere direttamente o tramite società partecipate «*operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse*» (art. 6, comma 12, l. n. 84 del 1994).

Tuttavia, nel precedente parere la Commissione sottolineava che, in senso contrario, veniva prevista la possibilità per l'Autorità di sistema portuale di fare ricorso agli istituti disciplinati dalla legge n. 241 del 1990, per disciplinare insieme alle altre amministrazioni pubbliche titolari di funzioni in materia portuale «*lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite*», compresa «*l'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche*».

Nel testo dell'art. 6, comma 12 attualmente vigente, come riformato dal d.lgs. n. 169 del 2016 e non modificato dallo schema in esame, se, da un lato, non è stato dato seguito all'invito di cui al detto parere di esplicitare maggiormente il divieto per le AdSP di svolgere, direttamente o indirettamente, attività economiche di qualsiasi genere, dall'altro lato, come richiesto, è stata fornita migliore specificazione del significato dell'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche. In tal senso è stata riconosciuta la possibilità alle Autorità di sistema portuale di «*assumere*

partecipazioni, a carattere societario di minoranza, in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale, ai sensi dell'articolo 46 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

Articolo 5

Questa disposizione modifica le competenze dell'Ufficio territoriale portuale, posto dal decreto legislativo n. 169 del 2016 (con l'art. 6-*bis* della legge n. 84 del 1994), a capo di ciascun porto già sede di Autorità portuale, e ora inserito in un sistema portuale. Viene in particolare ridefinita la competenza dell'Ufficio territoriale, con l'attribuzione del potere di rilascio di concessioni della durata fino a quattro anni, sentito il Comitato di gestione dell'Autorità, laddove in precedenza era quest'ultimo a potere delegare il potere in questione.

La correzione va nella condivisibile direzione di semplificare la disciplina di governo dei porti, attraverso una competenza propria anziché delegata dell'ufficio dislocato nel singolo porto inserito nel sistema facente capo alle Autorità introdotte con il citato decreto legislativo di riforma, ma non sede di quest'ultima.

Si segnala peraltro l'opportunità di riformulare la modifica – attualmente così espressa: «*c-bis) rilascio delle concessioni per periodi fino a durata di quattro anni, sentito il Comitato di gestione, determinando i relativi canoni.*» – nel seguente modo: «*c-bis) rilascio delle concessioni per periodi di durata fino a quattro anni, sentito il Comitato di gestione, determinando i relativi canoni.*».

A tal riguardo appare inoltre necessario che il potere conferito normativamente venga interpretato coerentemente con la disciplina vigente in materia di concessioni, in particolare laddove questa pone inderogabili limiti massimi per le proroghe.

Infine, occorre rilevare che non appare essere stata recepita l'osservazione di cui al parere n. 1142 del 9 maggio 2016 – particolarmente rilevante, ad avviso di questo

Consiglio di Stato, ai fini di una più adeguata attuazione della legge di delega – in merito ai rischi di duplicazione delle strutture amministrative derivanti dalla costituzione degli uffici territoriali presso ciascun porto già sede di Autorità portuale. Come rilevato, invero, tale circostanza potrebbe comportare la vanificazione degli obiettivi della riforma stessa, tra i quali figura anche il conseguimento di risparmi finanziari, oltre alla semplificazione e all'incremento di efficienza del sistema. Al riguardo, si sottolinea altresì che la descritta situazione ha subito un ulteriore aggravamento in ragione della possibilità di istituire uffici amministrativi decentrati, riconosciuta alle Autorità di Sistema Portuale dal comma 2 dell'art. 6-*bis* della legge n. 84 del 1994, comma non presente nello schema di decreto sottoposto al precedente parere ed introdotto per la prima volta nel testo finale del d.lgs. 169 del 2016.

Articolo 6

La disposizione apporta modifiche all'art. 7 della legge n. 84 del 1994, attribuendo la competenza per la determinazione degli emolumenti del presidente dell'Autorità di Sistema Portuale e dei gettoni di presenza dei componenti del Comitato di gestione al solo Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Appare apprezzabile l'intento di eliminare il possibile conflitto di interessi in cui sarebbe incorso il Comitato di gestione laddove fosse stata mantenuta tale competenza in capo ad esso. Peraltro, l'attribuzione in favore del Ministro si pone a maggiore garanzia dell'omogeneità dei compensi sul territorio nazionale.

Nella verifica del riscontro ai rilievi di cui al parere n. 1142 del 2016 di questo Consiglio di Stato, si osserva che appare correttamente recepita l'osservazione in merito alla specificazione del soggetto tenuto a provvedere al rimborso spese dei componenti dell'Organismo di partenariato della risorsa mare, previsione che trova attuale collocazione nell'art. 11-*bis* della l. n. 84 del 1994.

Articolo 7

La disposizione apporta limitate modifiche all'8 della legge n. 84 del 1994, relativo al presidente delle Autorità di sistema portuale.

È da valutare favorevolmente innanzitutto l'eliminazione dell'inciso di cui al comma 2 del medesimo art. 8, che faceva espressamente salvi rispetto ai poteri attribuito al vertice dell'Autorità quelli «*riservati agli altri organi dell'AdSP ai sensi della presente legge*». Tuttavia, in coerenza con questa modifica, finalizzata a definire meglio i ruoli degli organi fondamentali degli enti di governo dei porti, andrebbe del pari espunto l'aggettivo determinativo «*tutti*», riferito ai poteri del presidente medesimo. Infatti, tale aggettivazione in tanto si giustifica sul piano logico in quanto permanga una riserva a favore degli altri organi.

Ulteriore modifica attiene all'esercizio, da parte del presidente, delle competenze attribuite all'AdSP dagli articoli 16, 17 e 18 della legge n. 84 del 1994, che dovrà avvenire nel rispetto «*delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3, nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza*». In virtù della riforma, in particolare, viene anteposto il riferimento ai decreti ministeriali rispetto a quello relativo alle deliberazioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti, in relazione alle quali, peraltro, si precisa che concernono «*gli aspetti di competenza*».

A tale ultimo riguardo, come correttamente osservato dall'Autorità medesima nella nota del 2 ottobre 2017 pervenuta a questo Consiglio di Stato, la specificazione non rappresenta in alcun modo una forma di restrizione della competenza dell'Autorità, limitandosi la stessa, da un lato, ad adeguare la disposizione al contesto normativo che attribuisce al solo Ministero i poteri di amministrazione attiva e, dall'altro, a confermare la funzione di regolazione economica indipendente nel settore dei

trasporti e delle relative infrastrutture, attribuita normativamente all'Autorità (v. art. 37, comma 2 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).

Tale modifica, pertanto, va intesa nel senso – condivisibile – di confermare pienamente il rapporto tra AdSP e Autorità di regolazione dei trasporti, rapporto che, tra le altre cose, ha consentito (e dovrà continuare a consentire) a quest'ultima Autorità di intraprendere utilmente sia iniziative regolatorie sia accertamenti sulle condizioni di accesso alle infrastrutture e ai servizi, in corretta attuazione della sua missione istituzionale che si radica, per il settore dei trasporti, nella matrice generale delle Autorità indipendenti di regolazione di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481.

Riprendendo i rilievi svolti con riguardo agli obiettivi di carattere generale del presente decreto correttivo quali enunciati nell'A.I.R., la Commissione speciale ritiene invece opportuno approfondire la nuova attribuzione al presidente dell'Autorità di sistema portuale consistente nell'adozione del Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese (definizione in cui abbondano le specificazioni).

Il piano è definito nelle relazioni tecnica e illustrativa come l'atto strategico di ricognizione e analisi dei fabbisogni lavorativi nel porto, con funzione (non vincolante) di proposta di investimento per le imprese e per l'adozione, sentito con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – senza che sia specificato quale articolazione interna di quest'ultimo – di programmi di formazione professionale finalizzati alla riqualificazione o alla riconversione dei lavoratori portuali (piani operativi di intervento per il lavoro portuale). Esso viene concepito quale strumento di controllo degli organici degli operatori portuali e della relativa specializzazione e viene posto in relazione all'obiettivo di «*far fronte ad impegni sempre crescenti nelle attività di movimentazione di merce in genere, nell'utilizzo dei complessi macchinari e in generale degli arredi portuali*» e alle caratteristiche attuali dei trasporti marittimi «*legati al gigantismo*

navale, alla celerità del ciclo logistico, alla variazioni di investimenti e di sedi dei grandi terminalisti, forse legati alla scelta di nuove rotte e di nuovi mercati» (così la relazione illustrativa).

Sennonché, andrebbero forniti elementi illustrativi più puntuali circa l'effettiva capacità di questo nuovo strumento di dare al mercato del lavoro all'interno dei porti uno slancio innovatore in grado di raccogliere le imponenti sfide imposte dal contesto di mercato attuale, su cui si incentra la relazione illustrativa. La scarsa fattibilità della norma, o la sua scarsa efficacia, sono rischi che non appaiono del tutto fugati allo stato degli atti, e sui quali si richiama l'attenzione del riferente Ministero.

Sarebbero poi da definire il valore ed i rapporti tra il piano dell'organico del porto ed il piano di intervento per il lavoro portuale, e tra il presidente dell'Autorità e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che con riguardo al secondo strumento sembra assumere un ruolo consultivo rispetto alla prima. Oltre ad essere opportuno chiarire su chi dovrebbero gravare gli oneri economici legati ai piani di formazione professionale, sarebbe altresì opportuno definire forme di compartecipazione degli operatori economici del porto, anche allo scopo di stimolare processi di innovazione dell'organizzazione del lavoro e di riqualificazione del personale, rispetto ad atti – quelli testé esaminati – che non hanno efficacia vincolante nei confronti di tali soggetti privati.

Passando alla verifica del recepimento dei rilievi espressi nel parere n. 1142 del 2016, si valuta positivamente l'intervenuta modifica del comma 1 dell'art. 8 l. n. 84 del 1994 che, ai fini della nomina a presidente, apre anche ai «*cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea*».

In senso contrario si riscontra il mancato recepimento delle osservazioni riguardanti: la correzione del riferimento all'art. 14-*quater* della l. n. 241 del 1990, come in precedenza descritto; la revisione dei requisiti soggettivi per la nomina a presidente dell'AdSP, con particolare riferimento alla estensione delle ipotesi di inconferibilità

ed incompatibilità di cui all'art. 53 t.u. pubblico impiego e al d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39; l'armonizzazione della disciplina sulla conferenza di servizi convocabile dal presidente con la disciplina generale sulla conferenza di servizi, come risultante dalla recente riforma dell'istituto.

Articolo 8

Nel dettare nuove norme in materia di composizione e funzionamento del Comitato di gestione, la disposizione in esame introduce la regola secondo cui qualora le designazioni dei membri dell'organo da parte degli enti competenti non avvengano nel termine previsto (trenta giorni dalla richiesta del presidente dell'Autorità) «*il Comitato di gestione è comunque regolarmente costituito con la metà più uno dei componenti*». La pur condivisibile previsione andrebbe tuttavia integrata con la specificazione che la scadenza del termine non consuma il potere degli enti medesimi e che è pertanto sempre consentita una designazione successiva, fino a che il Comitato non è costituito nella sua composizione integrale.

Del pari favorevolmente apprezzabile è l'estensione ai membri dell'organo delle disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Questo richiamo consente di colmare una lacuna di tale decreto non facilmente giustificabile.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo al divieto che i soggetti designati da regioni e enti locali siano designati tra coloro che «*rivestono incarichi di componente di organo di indirizzo politico amministrativo*», con la connessa comminatoria di decadenza *ex lege* per i soggetti che versano in questa condizione alla data di entrata in vigore della norma. Si tratta di una previsione che si pone nella condivisile direzione di assicurare che i membri dell'organo deliberativo delle Autorità portuale siano scelti per competenze e attitudini specifiche, piuttosto che secondo logiche di appartenenza politica.

Ciò nonostante, permane il rilievo, già espresso in occasione del parere n. 1142 del 2016 e tuttora non recepito, in merito allo sbilanciamento della composizione dell'organo in favore della componente designata dagli enti territoriali, sebbene nello schema di decreto correttivo la disposizione sulla composizione sia stata in parte modificata, ma solo in relazione alle modalità di individuazione del rappresentante dell'autorità marittima.

Articolo 9

La modifica terminologica apportata agli atti del Collegio dei revisori dei conti dalla disposizione in esame, da «*delibere*» a «*pareri*» non appare condivisibile ed anzi potrebbe essere intesa come volta a dequotare il ruolo dell'organo di controllo contabile e di gestione interno delle Autorità di sistema portuale. Si segnala al riguardo che il termine vigente è proprio della funzione di controllo (cfr. ad esempio gli atti della Corte dei conti).

La Commissione rileva infine che non appare recepito dal parere n. 1142 del 2016 l'invito ad eliminare il requisito della «*specifica professionalità*» per la nomina nel Collegio, stante l'estrema genericità della locuzione.

Articolo 10

La disposizione incide sul testo dell'art. 11-*bis* della legge n. 84 del 1994, limitandosi a disciplinare compensi e rimborsi spese dei componenti dell'Organismo di partenariato della risorsa mare. Peraltro, si rileva che già con il d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, in recepimento dello specifico rilievo del Consiglio di Stato espresso nel parere n. 1142 del 2016, si provvedeva a sostituire il termine di «*tavolo*», considerato atecnico, con quello di «*organismo*».

In occasione del precedente parere la Commissione speciale riponeva inoltre particolare attenzione al funzionamento dell'Organismo, la cui attività di

consultazione avrebbe dovuto fornire – auspicabilmente – un efficace apporto informativo e motivazionale alle autorità amministrative titolari delle funzioni decisionali. Al riguardo, il testo finale del d.lgs. n. 169 del 2016, oltre a riformare la composizione dell'organismo, si è limitato a demandare ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «*le modalità di svolgimento dell'attività dell'Organismo, con particolare riguardo alle forme e ai metodi della consultazione dei soggetti interessati*». Sul piano dell'efficacia, inoltre, l'art. 11-*bis*, comma 5 della l. n. 84 del 1994 ora dispone che «*qualora l'Autorità intenda discostarsi dai pareri resi dall'Organismo, è tenuta a darne adeguata motivazione*».

Quanto all'art. 11-*ter* della legge n. 84 del 1994, rubricato «*Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP*», questa Commissione speciale apprezza il recepimento dei rilievi di cui al precedente parere inerenti alla sostituzione del termine «*tavolo*», ritenuto atecnico, con il termine «*conferenza*», nonché l'individuazione, all'interno di essa, di uno specifico ruolo per il Governo, essendo la stessa nella previsione attuale presieduta dal Ministro dei trasporti.

Ciò nonostante, benché il d.lgs. n. 169 del 2016 abbia riscritto l'articolo rispetto a quanto previsto dallo schema di decreto già sottoposto all'esame del Consiglio di Stato, permangono i dubbi espressi in ordine alla concreta definizione delle funzioni della Conferenza ed alla specifica previsione di forme di raccordo con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica.

Articolo 13

Benché siano evidenti le finalità semplificatrici della modifica introdotta con la disposizione in esame, secondo cui le modalità organizzative e di funzionamento dello Sportello Unico Amministrativo ex art. 15-*bis* della legge n. 84 del 1994 verrebbero ora disciplinate da un decreto del Presidente dell'Autorità di sistema portuale, valuti il Governo se mantenere la stessa nella versione finale del presente

schema di decreto correttivo. Sul punto va rimarcato che discipline difformi in ordine a profili organizzativi e procedimentali di attività amministrative che in ipotesi potrebbero derivare da questa modifica sono suscettibili di dare luogo, nei vari porti nazionali, a prassi diversificate, non in linea con le esigenze di certezza e prevedibilità dei comportamenti vantate dagli operatori economici del settore. La 'fuga' da una disciplina uniforme potrebbe dunque essere fonte di aggravi di tempi ed oneri burocratici per questi ultimi: si suggerisce di introdurre espressamente, nella norma *de qua*, opportune forme di coordinamento o quantomeno un'attività di monitoraggio (che potrebbe essere affidata ai vertici delle Autorità portuali, come si dirà), volta a evidenziare e a correggere difformità particolarmente evidenti.

Nel richiamare le valutazioni favorevoli espresse da questo Consiglio di Stato in occasione del parere sul decreto in materia di individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (parere n. 1784 del 4 agosto 2016), ed in particolare il rilievo secondo cui la codificazione di settore rappresenta una «*tecnicadi semplificazione*» in grado di evitare «*duplicazioni procedurali o oneri non previsti*» (§ 1.4.1 dei "rilievi generali"), va sul punto ricordato che ai sensi dell'art. 29, comma 2-*bis*, della legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241, la partecipazione dell'interessato al procedimento e l'accesso agli atti, l'individuazione di un responsabile, e gli obblighi per l'amministrazione di concludere i procedimenti entro i termini prefissati sono profili che afferiscono «*ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*», e dunque ad esigenze di carattere unitario sul piano nazionale.

È invece opportuno che ai vertici delle Autorità portuali sia demandato il compito di curare il monitoraggio sulla concreta operatività degli Sportelli unici, anche al fine

di segnalare nelle apposite sedi di coordinamento nazionale prassi virtuose o, se del caso, eventuali disfunzioni da correggere.

Rispetto ai rilievi di cui al parere n. 1142 del 2016, si apprezza l'eliminazione, ad opera del d.lgs. n. 169 del 2016, della limitazione del campo di operatività dello Sportello unico, venendo in precedenza esclusi i procedimenti amministrativi ed autorizzativi riguardanti attività commerciali ed industriali in porto.

Articolo 15

L'articolo in esame – intitolato «*Disposizioni ulteriori*» – contiene tra l'altro alcune modifiche formali alla legge n. 84 del 1994 e al decreto di riforma n. 169 del 2016.

Sul punto va segnalato che la sostituzione delle parole «*Autorità portuale*» con «*Autorità di sistema portuale*» è ripetuta più volte, mentre sarebbe stato sufficiente prevedere la sostituzione della prima denominazione con la seconda ovunque presente.

Va poi eliminata la virgola dopo le parole «*15-bis*» al comma 10.

Articolo 17

Quest'ultima disposizione prevede l'entrata in vigore del decreto correttivo il giorno successivo alla sua pubblicazione.

Tale scelta è giustificata nella relazione illustrativa in base alla «*necessità di assicurare che le nomine dei componenti dei Comitati di gestione, attualmente in corso di svolgimento, siano in linea con la nuova disciplina in tema di incompatibilità ove si prevede che sono esclusi dalle designazioni a componenti dei Comitati di gestione coloro che rivestono incarichi di organo di indirizzo politico-amministrativo*».

Tuttavia, la descritta ragione non sembra giustificare l'immediata entrata in vigore del decreto correttivo, con conseguente deroga alla regola generale di cui all'art. 10 delle preleggi. Infatti – come rilevato in sede di esame dell'art. 8 del presente schema

di decreto – i membri del Comitato di gestione che rivestono incarichi di componente di organo di indirizzo politico amministrativo sono comunque destinati ad incorrere nella decadenza automatica prevista dal comma 2, lett. c), di quest'ultima disposizione.

Appare dunque preferibile assicurare ai destinatari del presente intervento normativo l'ordinario spazio temporale di 15 giorni per adeguarvisi.

P.Q.M.

nei termini esposti in motivazione è il parere favorevole con osservazioni del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto.

GLI ESTENSORI
Fabio Franconiero, Alessandro Verrico

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO
Giuseppe Carmine Rainone