

LA RIFORMA DEGLI ENTI PORTUALI NELLA PROSPETTIVA DELLA RINNOVATA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA TRASPORTISTICO NAZIONALE ED EUROPEO NEL MERCATO GLOBALIZZATO

di *Alessandro Ortolani**

L'accelerazione delle innovazioni tecnologiche e il fenomeno della globalizzazione stanno spingendo i sistemi produttivi nazionali a un continuo serrato confronto con quelli europei e mondiali in condizioni di ipercompetizione.

All'esasperata rivalità e all'offerta crescente di prodotti si associa, infatti, la ricerca di soluzioni tecnologicamente innovative ecosostenibili, tese a ottenere minori costi di produzione, di distribuzione e di vendita nella consapevolezza della difficoltà di mantenere, nel lungo periodo, vantaggi competitivi o rendite di posizione.

In tale scenario economico il sistema portuale italiano sconta un *gap* competitivo nei confronti degli altri sistemi portuali europei e mondiali¹ ed è, perciò, chiamato ad una profonda trasformazione sia sul versante organizzativo sia su quello della *performance*. L'ottimale integrazione dei porti nazionali, da realizzare mediante catene di trasporto e logistiche ininterrotte e connesse, costituisce obiettivo fondamentale per la crescita e il funzionamento efficiente della rete trans-europea di trasporto nel mercato.

L'importanza strategica del settore è resa ancora più evidente ove si consideri che a fine 2015 in Italia le imprese operanti nell'economia del mare erano 185 mila (pari al 3,1 per cento del totale nazionale) con una produzione di quasi 43 miliardi di euro di valore aggiunto (3,5 per cento del totale dell'economia nazionale) e oltre 835 mila occupati. Del resto, l'effetto moltiplicativo dell'economia del mare è tra i più elevati come si evince dalla circostanza che per ogni euro prodotto direttamente se ne attivano altri 1,9 sul resto dell'economia, arrivando nel 2015 a costituire una filiera, tra produzione diretta e indiretta, di 123 miliardi di euro di valore aggiunto (9 per cento del totale nazionale)².

D'altra parte, anche dalla lettura aggregata dei bilanci consuntivi delle

single Autorità per il 2015 si rileva, in tutta la sua dimensione, l'importanza economica del settore portuale con entrate per complessivi 889 mln di euro e uscite per complessivi 869 milioni di euro³.

È allora evidente che l'implementazione dell'efficienza del sistema portuale italiano può favorire e spingere con effetto moltiplicatore l'economia e la competitività delle imprese nazionali ed europee nei mercati mondiali, fornendo al contempo valore aggiunto e occupazione in tutte le regioni costiere dell'Unione europea. In effetti, i sistemi portuali rappresentano uno degli snodi fondamentali di rilancio dell'economia e dell'occupazione per l'accrescimento della competitività nell'*import* e nell'*export* attraverso la strategica funzione di *gateway* a favore dei retrostanti sistemi economici territoriali produttivi ed industriali, della manifattura, dei servizi e dei consumi. E' appena il caso di osservare che il principio di libera concorrenza nelle operazioni portuali, espresso dalla legge 84/1994, ha favorito l'aumento della competitività e dell'efficienza nell'ambito portuale, la cui regolazione è stata affidata ad un soggetto terzo rispetto agli operatori portuali.

Tuttavia, a distanza di oltre vent'anni dall'approvazione della legge di riforma è stato rilevato⁴, che nonostante gli indubbi passi in avanti compiuti rispetto al passato⁵ permangono tutt'ora inefficienze di scala e scarso potere di mercato rispetto agli operatori dei terminali di livello mondiale⁶. In tale contesto, parrebbe necessario superare le residue forme di protezionismo e definire puntualmente ruoli e attività di regolazione e imprenditoriali in ambito portuale onde garantire l'ottimale sfruttamento delle infrastrutture marittime e terrestri, nonché del patrimonio demaniale attraverso l'offerta di servizi professionalmente qualificati e per quanto possibile diversificati, in grado di raggiungere livelli ottimali di efficienza in termini di rapidità e minori costi nello sbarco, imbarco e movimentazione delle merci.

Nella comunicazione del 3 ottobre 2012 intitolata «Atto per il mercato unico II — Insieme per una nuova crescita» la Commissione ha ribadito che l'attrattiva del trasporto marittimo dipende dalla disponibilità, efficienza e affidabilità dei servizi portuali e dalla necessità di affrontare aspetti relativi, da una parte, alla trasparenza dei finanziamenti pubblici e dei diritti portuali e,

dall'altra, agli interventi di semplificazione amministrativa nei porti, connessi anche alla revisione delle restrizioni alla fornitura di servizi portuali.

Con la successiva Comunicazione del 23 maggio 2013 «Porti: un motore per la crescita», la Commissione ha ritenuto non più rinviabile la completa attuazione di mirate azioni di semplificazione amministrativa, di regolazione della fornitura di servizi portuali e di trasparenza finanziaria nei porti. Coerentemente con le sopra richiamate disposizioni il Governo nazionale ha adottato il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PSNPL)⁷ al fine "di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti".

Più di recente, l'articolo 8, comma 1, lettera f) della legge 7 agosto 2015, n. 124, nel prevedere la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali, ne ha disposto la soppressione e sostituzione con le Autorità di sistema portuale.

Sulla natura giuridica degli enti portuali si è aperto in passato un vivace dibattito che sembrerebbe essersi concluso con la loro catalogazione nell'ambito degli enti pubblici non economici⁸ anche tenuto conto di taluni elementi di carattere sostanziale e di altri di carattere formale.

Sul piano formale la natura giuridica di enti pubblici non economici delle Autorità portuali è stata proclamata dall'art. 1, comma 993, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 e ribadita dall'articolo 7, comma 5 del decreto legislativo 169/2016⁹.

Sul piano sostanziale, come evidenziato dai Giudici contabili e amministrativi¹⁰, la natura di ente pubblico economico si rinviene laddove l'attività sia svolta per fini di lucro e in regime di concorrenza con soggetti privati.

Le Autorità di sistema portuale non perseguono fini di lucro, né operano su mercati contendibili, ma svolgono attività di affidamento, controllo e fornitura, a titolo oneroso, di servizi di interesse generale agli utenti portuali.

I compiti istituzionalmente previsti dalla legge, di indirizzo,

programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali, risultano ascrivibili a funzioni di regolazione e controllo sull'attività di erogazione di servizi e non alla produzione e allo scambio di beni e servizi.

Su tale posizione pare essersi assestata anche la Corte regolatrice della giurisdizione secondo cui "l'indagine rivolta a stabilire se un ente pubblico sia o meno economico, in diversi termini, deve essere compiuta tenendo presente la disciplina legale e statutaria che ne regola l'attività con riferimento agli scopi dell'ente medesimo, non rilevando, a tal fine, l'oggetto dell'attività stessa"¹¹.

Come evidenziato da autorevole dottrina, il rinnovato quadro ordinamentale pare lasciare ancora margini di incertezza interpretativa in ordine al riparto delle funzioni di regolazione e dei poteri di intervento attribuiti alle nuove Autorità di sistema portuale e all'Autorità di regolazione dei trasporti, lasciando tuttavia prefigurare, per quest'ultima, poteri finalizzati ad assicurare condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. a) del d.l. n. 201/2011¹².

In definitiva, la riforma portuale ha tra i suoi obiettivi "*macro*" quello di favorire la maggiore coesione di tutte le aree del Paese e il superamento dell'individualismo portuale, nonché l'efficientamento e la razionalizzazione della *governance* del sistema nazionale, ora riorganizzato in ambiti territoriali interconnessi con le reti di trasporto trans mediterranea (TMT-T) ed europea (TEN-T).

A distanza di un anno dall'entrata in vigore dell'attuale *governance* delle Adsp delineato dal decreto 169/2016, realizzata sul modello del *Landlord port* europeo¹³, si evidenzia ancora qualche difficoltà operativa nella individuazione delle iniziative necessarie a consentire una programmazione organica e coordinata degli interventi da realizzare in ambito portuale ferroviario, autostradale e interportuale.

In effetti, in controtendenza rispetto alla logica razionalizzatrice della riforma, sono previste deroghe e dilazioni prevedendo la proroga della autonomia finanziaria e amministrativa di alcune autorità portuali soppresse e la nomina di nuovi organi di governo per ulteriori tre anni¹⁴.

La Corte dei conti europea in sede di controllo di gestione ha

recentemente evidenziato¹⁵ la necessità che le nuove Adsp procedano sollecitamente, a seguito di valutazioni tecniche ed economiche adeguate, alla pianificazione e programmazione della propria attività in stretta connessione con le reali esigenze di mercato, evitando la distribuzione “a pioggia” delle risorse¹⁶.

L’Istituzione europea ha altresì rilevato che un terzo dei fondi spesi dall’Unione europea per strutture quali moli, banchine e frangiflutti presso porti marittimi tra il 2000 e il 2013 è stato inefficace e non sostenibile. Un euro su tre (cioè 194 milioni di euro), spesi per i progetti esaminati dagli auditor della Corte, sono andati a progetti che duplicavano strutture già esistenti nelle vicinanze. Novantasette milioni di euro sono stati investiti in infrastrutture non utilizzate o fortemente sottoutilizzate da oltre tre anni a contare dalla conclusione dei lavori. Ciò con un elevato rischio di spreco degli importi investiti. Sempre secondo la Corte dei conti europea le strategie di sviluppo portuale a lungo termine poste in essere dagli Stati membri e dalla Commissione “non hanno costituito una base solida e coerente per pianificare la capacità necessaria nei porti dell’UE e per individuare i finanziamenti dell’UE e i finanziamenti pubblici nazionali necessari per le infrastrutture portuali”.

In sostanza, la Corte dei conti europea pone in rilievo che a fronte di un sistema in evoluzione positiva sussistono situazioni patologiche tali da configurare una vera e propria “questione infrastrutturale”¹⁷ caratterizzata da lunghi tempi di completamento, opere incompiute, costi spesso fuori controllo, insufficiente qualità costruttiva, pesanti impatti ambientali sul territorio, episodi di corruzione e malaffare e servizi spesso scadenti.

Il Giudice contabile europeo evidenzia l’esigenza di procedere alla ricognizione, razionalizzazione, modernizzazione delle infrastrutture portuali esistenti, alla pianificazione e realizzazione di nuove opere più snelle e funzionali, tecnologicamente avanzate, che pongano particolare attenzione alla scelta dei materiali, delle fonti energetiche e alle ricadute sull’ambiente.

A tal riguardo, il nuovo Codice appalti¹⁸ ha disposto il superamento del modello di programmazione e scelta delle infrastrutture di cui alla Legge obiettivo¹⁹ con l’introduzione di una più rigorosa valutazione, *ex ante*, *in itinere*

ed ex post, degli investimenti relativi alle opere pubbliche.

Nell'ottica della razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia della spesa destinata alla realizzazione di opere pubbliche gli interventi in ambito portuale sono ora inseriti organicamente nella nuova pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture a livello nazionale che assume a riferimento il Piano generale dei trasporti e (PGTL)²⁰ e il Documento pluriennale di pianificazione (DPP). Quest'ultimo costituisce lo strumento unitario di programmazione triennale delle risorse per gli investimenti pubblici e di raccolta aggregata degli interventi e delle opere da realizzare, nonché dei progetti di fattibilità meritevoli di finanziamento.

Ai fini dell'inserimento nel DPP, le Autorità di sistema portuale dovranno inviare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti le proposte di intervento di preminente interesse nazionale, corredate dal progetto di fattibilità e valutate ex ante secondo le modalità e criteri definiti nelle Linee Guida adottate dal MIT ai sensi del decreto legislativo n. 228 /2011²¹. La programmazione e selezione delle opere dovrà avvenire nel rispetto dei vincoli di spesa e in coerenza con gli obiettivi e le strategie definite nel PGTL. Il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) includerà e renderà coerenti tutti i piani e i programmi di investimento per le opere pubbliche. La valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture da parte delle Adsp dovrà basarsi sul confronto tra domanda e offerta di infrastrutture e servizi e individuare gli interventi da sottoporre all'analisi di fattibilità tecnica, ambientale ed economico finanziaria allo scopo di colmare il deficit di offerta rispetto alla domanda e di raggiungere gli obiettivi strategici delineati nel PGTL.

Al fine di evitare fenomeni di *overcapacity* o di domanda non soddisfatta a causa del sottodimensionamento infrastrutturale del porto, il fabbisogno delineato da ciascuna Adsp dovrà rispondere alla effettiva domanda di mobilità di merci e passeggeri anche in un'ottica prospettica, tenendo altresì conto del contesto demografico, socio economico nazionale e internazionale di riferimento²².

In tale direzione l'articolo 7 del decreto 169/2016 conferma la disciplina sanzionatoria previgente riguardante la revoca del mandato di Presidente, lo

scioglimento del Comitato di gestione e la nomina di un Commissario ad acta nel caso di mancata adozione, nei termini di legge, degli atti fondamentali di programmazione (piano operativo triennale), di amministrazione (mancata approvazione dei bilanci) e di cattiva gestione (disavanzo del conto consuntivo).

In tale rinnovato quadro normativo l'attività portuale, fermo restando la proprietà pubblica delle infrastrutture, deve essere sempre orientata alla libera contendibilità delle aree, delle banchine e dei servizi portuali offerti, riservando all'Autorità la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura, nonché la regolazione dell'attività portuale, onde garantire il rispetto degli standard di sicurezza e la qualità delle operazioni portuali svolte dalle imprese autorizzate o dai concessionari.

Potenziali restringimenti qualitativi e quantitativi riguardanti, rispettivamente, la tipologia di traffico e il numero massimo di imprese da autorizzare, devono trovare giustificazione nelle esigenze di tutela dell'ambiente e del territorio e nel limitato spazio disponibile nell'ambito portuale²³.

La riorganizzazione e specializzazione delle nuove *Authorities* di regolazione dei servizi e delle attività portuali di cui al decreto legislativo n.169/2016 offre l'opportunità di rendere ulteriormente competitive le infrastrutture portuali nazionali nella prospettiva della costituzione dello spazio unico europeo dei trasporti²⁴, improntato al buon funzionamento del mercato interno e al potenziamento della coesione economica, sociale e territoriale.

La Corte dei conti europea ha inoltre, evidenziato²⁵ che molti collegamenti con l'entroterra portuale risultano a tutt'oggi inadeguati e che il finanziamento di infrastrutture e sovrastrutture portuali simili in molti porti limitrofi²⁶, ha comportato inefficacia e insostenibilità degli investimenti con un rapporto costi benefici negativo e ritardi nella realizzazione delle opere.

Le nuove Adsp, nell'ottica della competitività sui mercati globali, sono tese a "fare sistema", cooperare, coordinarsi fra loro, con il più vasto *network* dei gestori delle infrastrutture ferroviarie, stradali, aeroportuali. Ciò allo scopo di ridurre i costi e di ottimizzare le scelte strategiche concernenti la

pianificazione, gli investimenti funzionali alla realizzazione delle opere e alla erogazione dei servizi a cittadini e imprese.

Le Autorità di sistema portuale dovranno orientare la propria azione avendo a riferimento il Piano nazionale della logistica e della portualità e il Documento di pianificazione e programmazione. In questa prospettiva, la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP, istituito presso il Ministero delle infrastrutture, è volta ad armonizzare le strategie riguardanti gli investimenti infrastrutturali, la pianificazione urbanistica, le concessioni demaniali marittime e la promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

In linea con quanto evidenziato dal Piano, si è proceduto alla profonda rivisitazione dell'assetto organizzativo al fine di perseguire l'efficienza del sistema mediante una sua razionalizzazione e funzionalizzazione. Il nuovo "Sistema Mare", così come ridelineato dall'articolo 6 del d.lgs 169/2016, prevede la riduzione, mediante accorpamento, degli enti portuali, da 24 a 15, con la possibilità, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto, valutate le interazioni fra piattaforme logistiche e volumi di traffico, di disporre l'ulteriore razionalizzazione degli enti portuali.

Si tratta, in definitiva, di dare risposte immediate e concrete per fronteggiare la concorrenza dei grandi porti internazionali, nei quali sono in crescita esponenziale fenomeni di "gigantismo portuale e navale" con navi in esercizio da 18/22 mila TEU. Nel nostro Paese moltissimi porti, in principal modo quelli di importanza strategica, devono sollecitamente provvedere ad adeguare le loro banchine, i fondali, i bacini di sviluppo, la dimensione delle gru per il carico/scarico merci, le strutture logistiche retroportuali e interportuali, al fine di non relegare il mercato portuale nazionale ai margini del mercato europeo e mondiale.

Si tratta di iniettare risorse per finanziare investimenti ingenti monitorando, al contempo, il rapporto costi/benefici dell' offerta di servizi portuali per lo sviluppo dell'economia portuale. Il nuovo sistema portuale italiano richiede oggi interventi mirati per affrontare con rinnovato vigore le sfide globali in atto, quali il "gigantismo navale", l'attrazione di investimenti e

di grandi partnership industriali, l'aumento della concorrenza nel nord Europa, nel nord Africa, nel Pireo e nell'area Baltica.

In questa direzione sono state adottate dal Mit ulteriori azioni di semplificazione delle procedure riguardanti escavi e dragaggi dei fondali²⁷, il miglioramento dei collegamenti ferroviari di "ultimo miglio"²⁸, agevolazioni cd. "Ferrobonus" e "marebonus"²⁹, riduzione o esenzione dal pagamento della tassa di ancoraggio e delle accise nei porti di transhipment³⁰.

Per quanto attiene alla *governance*, il nuovo assetto dell'Adsp prevede una struttura più snella rispetto al passato e più orientata all'efficienza operativa.

Il Comitato di gestione delle nuove *authorities*, deputato ad approvare gli atti di programmazione e gestione presentati dal Presidente, costituisce il *board* delle nuove Adsp e risulta profondamente razionalizzato nella composizione rispetto alle precedenti Autorità portuali allo scopo di velocizzare le procedure decisionali. Il Presidente è nominato dal Mit e l'apparato burocratico è costituito dai rappresentanti della Capitaneria di porto, della Regione, della Città metropolitana e degli Enti locali.

A ciascun componente del Comitato portuale, anche in considerazione delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti in sede di Controllo preventivo di legittimità, è stato definitivamente determinato un emolumento di 30 euro, conformemente a quanto indicato all'articolo 6, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

La rappresentanza degli interessi sociali ed economici portuali trova espressione in un nuovo organismo di partenariato, chiamato a fornire il fondamentale punto di vista degli *stakeholders* attraverso la formulazione di pareri sui principali provvedimenti della gestione, tra i quali, in particolare, il Piano operativo triennale (Pot), che delinea le strategie di sviluppo delle attività portuali e il Piano regolatore portuale (Prp), che determina la destinazione d'uso delle aree, i bilanci preventivi e consuntivi. Come evidenziato dal Supremo consesso della Giustizia amministrativa, affinché il decisore pubblico possa effettuare scelte oculate e orientate a rendere

competitivo il mercato e i servizi portuali, occorre garantire, pur nel rispetto dei ruoli, una fattiva e motivata partecipazione degli *stakeholders*, onde addivenire ad una *evidence-based decision* maturata all'esito di una istruttoria amministrativa ampia e strutturata.

Nell'ottica di improntare l'azione di detti enti a canoni di efficienza, economicità e speditezza, il legislatore ha previsto che il Presidente delle nuove Adsp debba essere scelto tra "esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale". Ad esso spettano la rappresentanza legale nonché tutti i poteri di impulso, coordinamento, di ordinaria e straordinaria amministrazione, nonché la facoltà di partecipare alle sedute del CIPE aventi ad oggetto decisioni strategiche per il sistema portuale.

In linea con lo spirito della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, tesa all'accrescimento della produttività e all'efficientamento della Pubblica amministrazione, il decreto ministeriale 19 ottobre 2016, n. 333³¹ ha valorizzato la logica del risultato ed ha altresì determinato il tetto massimo della retribuzione presidenziale, fissata in complessivi 230 mila annuali. Accanto infatti ad una quota fissa stabilita in euro 170 mila, è stata individuata una parte variabile e massimale, consistente in 60.000 euro, alla quale sono associati obiettivi annuali per ciascun presidente di AdSP, determinati mediante una specifica direttiva emanata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Alla Direzione generale del Mit, competente in materia di vigilanza sulle Adsp, è attribuito il compito di acquisire i dati concernenti gli obiettivi suddetti e riferire al Ministro sul grado di raggiungimento degli stessi.

Come autorevolmente affermato il nuovo impianto retributivo risulta senza dubbio più conforme, rispetto alla disciplina previgente, al concetto di "amministrazione performante"³². Il decreto 31 marzo 2003 prevedeva una diversificazione quantitativa tra retribuzioni dei presidenti di Ap (di 238.412,43 e di 201.733,60), basata su coefficienti (di 2,6 e di 2,2) applicati al trattamento economico fondamentale dei dirigenti di prima fascia del Mit e tenuto conto del volume di traffici annui dell'Ap.

Presupposti per la erogazione del premio di risultato sono oggi la

preventiva assegnazione degli obiettivi e la valutazione del risultato svolta dall'organo competente. La stessa determinazione tardiva degli obiettivi sembrerebbe rendere illegittima la erogazione di questi compensi imprescindibilmente legata alla *performance* positiva.

Alla luce di quanto stabilito dal legislatore, in carenza dei richiamati presupposti o anche solo di uno di essi, non è consentita l'erogazione di alcuna indennità, neppure nella misura minima, non essendo configurabile un diritto ad avere un compenso legato alla *performance*, come disposto dal citato decreto Mit 456/2017³³.

Il Collegio dei revisori dei conti è nominato per quattro anni con decreto MIT, è rinnovabile una sola volta e deve essere costituito da soggetti in possesso dell'iscrizione al registro dei revisori legali³⁴ o di specifica professionalità.

Il Presidente, espressione del MEF, è chiamato a vigilare sull'osservanza delle disposizioni di legge, regolamentari e statutarie e a monitorare l'andamento della spesa secondo le previsioni dell'articolo 20 del d.lgs n. 123/2011. I componenti non possono partecipare alle attività attinenti le competenze dell'AdSP o di altri organismi con compiti a queste collegati. Inoltre, nei loro confronti si applicano le disposizioni del codice civile sulle cause d'ineleggibilità e di decadenza.

Il d.lgs 169/2016 opera inoltre una profonda rivisitazione sia del sistema burocratico/amministrativo sia di quello organizzativo. Ad una *governance* snella e altamente tecnica, chiamata ad agire per il solo interesse pubblico di incrementare il volume dei traffici portuali in assenza di qualsivoglia conflitto di interesse, anche solo potenziale, corrisponde un apparato amministrativo altamente professionalizzato.

Il Segretario generale, "vertice amministrativo" è scelto tra persone in possesso di comprovata esperienza manageriale o qualificazione professionale nel settore portuale, nonché nelle materie amministrativo contabili³⁵. Nei suoi confronti trovano applicazione le discipline in punto di responsabilità dirigenziale, incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi. La scelta è effettuata, quindi, secondo criteri di fiduciarità e imparzialità ai sensi decreto legislativo 169/2016 che, oltre ai requisiti generali previsti per l'accesso alla

dirigenza pubblica, prevede l'espletamento di una procedura selettiva³⁶. Indefettibile è il requisito culturale, sicché l'incarico dirigenziale parrebbe potersi accordare a soggetti in possesso della laurea o di specializzazioni post laurea, oltretutto degli ulteriori requisiti individuati dal d.lgs 169/2016.

In tale nuova prospettiva, anche il personale della struttura amministrativa di supporto è selezionato secondo requisiti omogenei di accesso e procedure di reclutamento fondate sul merito, sull'aggiornamento e sulla formazione continua come previsto, del resto, per la generalità delle pubbliche amministrazioni dalla riforma Madia. La legge 124/2015 ha, in effetti, stabilito che la definizione dei requisiti e criteri di selezione dei partecipanti debba essere effettuata secondo le migliori prassi in ambito internazionale attraverso due strumenti: il corso-concorso e il concorso.

Considerato anche il più recente orientamento giurisprudenziale³⁷ e amministrativo³⁸ la riforma parrebbe escludere la possibilità di accesso mediante selezione per «titoli e colloquio», confermando dunque quanto disposto dagli artt. 7 e 8 del Dpr n. 487/1994, secondo cui gli enti pubblici non economici effettuano le selezioni del personale mediante concorsi pubblici per «soli esami» e per «titoli ed esami», ma non per «titoli e colloquio», come spesso avvenuto in passato nelle previgenti autorità portuali, da taluni considerate enti pubblici economici³⁹ "in deroga" al principio costituzionale del concorso pubblico.

In effetti, l'articolo 6 del decreto legislativo n. 169/2016 ha disposto che le nuove AdSP sono tenute ad applicare i principi di cui al titolo I del d.lgs 165/2001 adeguando i rispettivi ordinamenti, adottando, con propri provvedimenti, criteri e modalità per l'assunzione del personale dirigenziale.

In definitiva, il personale delle istituite AdSP, deve possedere i requisiti culturali richiesti per l'accesso all'impiego pubblico, una particolare qualificazione tecnica/professionale e deve essere selezionato mediante procedure di natura comparativa, secondo principi di adeguata pubblicità, imparzialità, oggettività e trasparenza. Sicché, anche le progressioni di carriera si realizzano mediante procedure di evidenza pubblica.

Con specifico riferimento alla *performance*, le nuove Adsp, che hanno a

riferimento quanto disposto dal riformato d.lgs 150/2009 e dagli indirizzi impartiti dal Dipartimento della funzione pubblica, sembrerebbero ora chiamate ad ottimizzare i propri sistemi di valutazione, a dotarsi di un organismo indipendente e terzo, in grado di misurare e valutare obiettivamente sia le prestazioni dell'amministrazione portuale, sia l'attività posta in essere dai singoli dipendenti, in analogia con quanto previsto per la generalità degli altri enti pubblici non economici.

Il rispetto delle disposizioni in materia di valutazione della *performance* sembrerebbe costituire la condizione necessaria non solo per l'erogazione di premi e componenti del trattamento accessorio legato alla produttività, ma anche per il riconoscimento delle progressioni economiche, l'attribuzione di posizioni di responsabilità al personale e il conferimento di incarichi dirigenziali. In tale contesto, il ciclo di gestione della *performance*, dovrà tenere in considerazione, da un canto, gli obiettivi generali di settore e delle priorità strategiche in relazione alle attività e alla qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese, dall'altro, gli obiettivi specifici individuati dal Piano della *performance* e i risultati conseguiti e validati dall'amministrazione e dagli organi di controllo interno.

Il Sistema di misurazione e valutazione della performance dovrà essere adottato previo parere dell'Organismo indipendente di valutazione della performance onde garantire un controllo anche in ordine alla coerenza dell'azione amministrativa con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dell'Ente.

In sostanza, la riforma delle autorità portuali, in un'ottica di deflazione degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese, opera anche una rivisitazione del loro assetto organizzativo, con l'obiettivo di agevolare gli scambi e di operare un più efficace controllo sull'applicazione della normativa secondo modelli gestionali vieppiù innovativi ed efficienti.

In tal senso è stata prevista l'istituzione di sportelli unici per l'espletamento delle attività amministrative, doganali e di controllo con l'obiettivo di consentire agli operatori portuali il disbrigo, in modalità *single window*, di tutte le formalità e le pratiche riguardanti l'import/export (ad es.

nulla osta, permessi, autorizzazioni, licenze, ecc.) e realizzare, in modalità *one stop office*, tutti i controlli sulle merci in transito (sanitari, veterinari, doganali, etc).

Per rilanciare l'economia portuale e renderla competitiva a livello europeo e mondiale, occorre dare "piena e incondizionata attuazione all'articolo 18 della legge 84/1994 e adottare procedure competitive per l'affidamento e il rinnovo delle concessioni dei beni demaniali, in modo da assicurare la più ampia trasparenza, non discriminazione e concorrenza.

Sono queste le conclusioni cui sono pervenuti i giudici amministrativi con il parere espresso sullo schema di decreto che il Mit ha adottato in applicazione dell'articolo 18 della legge 84/1994, che *prima facie* sembrava riconoscere la primazia del diritto della navigazione del 1953 e la sua forza di resistenza rispetto al diritto comunitario.

Il Supremo consesso della giustizia amministrativa ha ritenuto non ammissibile "che la procedura di assegnazione della concessione dell'area o della singola banchina muova esclusivamente dall'istanza dell'interessato, senza un atto di programmazione a monte che sfoci poi in un bando ed in una, seppur peculiare, procedura di gara ad evidenza pubblica"⁴⁰. Sempre secondo il Consiglio di Stato la durata delle concessioni nei porti deve essere stabilita a monte dell'affidamento, come pure il costo minimo del canone demaniale. Infatti alla scadenza della concessione demaniale questa è stata spesso rinnovata lasciando alle imprese concorrenti "solo la possibilità di opporsi in un breve termine, secondo uno schema inappropriato alle esigenze di concorrenza e di trasparenza".

In tale contesto, è appena il caso di evidenziare che l'Autorità di regolazione dei trasporti, in mancanza dell'adozione del regolamento ministeriale previsto dall'articolo 18 della legge 84/1994, ha recentemente avviato⁴¹ un procedimento finalizzato all'adozione di un atto di regolazione contenente misure specifiche e dettagliate sugli aspetti economici dell'accesso alle infrastrutture portuali, tra le quali: separazione contabile, contabilità regolatoria, criteri per la determinazione delle tariffe, determinazione della trasparenza dei costi. Ciò in linea con l'obiettivo di assicurare la crescente

competitività dei servizi a vantaggio e beneficio dell'efficienza dell'economia portuale. Le misure dell'Autorità di regolazione dei trasporti sembrerebbero quindi ispirate ad agevolare la spinta dell'innovazione tecnologica e a rendere la catena logistica italiana più competitiva nel confronto con la concorrenza europea⁴².

Del resto, l'irrinunciabile esigenza di avere un mercato competitivo ed efficiente è stata a più riprese ravvisata anche dalla Corte dei conti che ha delineato in sede giurisprudenziale una fattispecie di danno erariale per violazione delle regole della concorrenza, dei canoni costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). Sicché l'osservanza delle regole della concorrenza costituisce un elemento di rilievo per i possibili riflessi sul piano dell'economicità della gestione e della responsabilità amministrativo contabile⁴³.

Al fine di assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa le nuove Authorities portuali adeguano, nell'ottica dell'armonizzazione, il proprio sistema contabile per renderlo omogeneo, confrontabile e aggregabile con gli altri sistemi contabili pubblici.

Infatti, l'articolo 22, comma 4, del dlgs 169/2016 prevede l'obbligo delle Adsp di adottare un nuovo regolamento di contabilità, che superando le previsioni del DPR 97/2003, si conformi alle previsioni dell'art. 4, comma 3, lett. b) del d.lgs 91/2011⁴⁴.

Le nuove Autorità di sistema portuale, dovranno, infine, dotarsi di una struttura di bilancio consolidato⁴⁵, quale strumento indispensabile per una più corretta e veritiera rappresentazione dei dati contabili dell'ente portuale con le proprie aziende, società o altri organismi controllati.

È questo un importante elemento di novità e di arricchimento dell'informativa esterna e del reporting per il controllo interno da parte del management, in quanto consentirà di effettuare valutazioni economico-finanziarie sulle società e sugli enti che rientrano nel perimetro di consolidamento e, allo stesso tempo, sulle dinamiche dei singoli settori di business in cui operano gli enti e le società controllate.

Sarà, inoltre, possibile offrire agli *stakeholder* informazioni utili per

esprimere giudizi sulla qualità dei servizi erogati e sull'onerosità dei medesimi, con indubbi benefici anche sul fronte del controllo e monitoraggio dei costi dei singoli servizi e sulle scelte strategiche e operative negli ambiti di regolazione e gestione dei pubblici servizi⁴⁶. Di contro l'Adsp potrà più efficacemente esercitare il proprio potere/dovere d'indirizzo strategico e di governo della gestione dei servizi esternalizzati e di quelli gestiti internamente. Del resto, alla visione aggregata dei dati sarà utilmente affiancata quella di tipo analitico sui singoli segmenti di attività, così da poter cogliere i risultati parziali di ciascun servizio e avere l'esatta cognizione della incidenza dei risultati dell'azione sulla *performance* complessiva dell'Ente portuale.

Fatte queste premesse e alla luce del mutato quadro istituzionale, organizzativo e contabile in cui si trovano ad operare le nuove *Autorithies*, considerati i copiosi trasferimenti di risorse da parte dello Stato, nonché la titolarità della gestione di patrimoni e partecipazioni in enti e società pubbliche ci si domanda se non sia auspicabile avviare una riflessione affinché il controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti⁴⁷ possa avvenire, oltreché sulla base di un controllo di tipo cartolare, anche attraverso la partecipazione di un magistrato contabile alle sedute del Comitato di gestione, onde riferire annualmente al Parlamento e formulare, in qualsiasi momento i propri rilievi ai ministeri vigilanti, ove risultino accertate irregolarità nella gestione delle nuove *Autorithies*.

Risulta di tutta evidenza che il d.lgs 169/2016 ha finalmente avviato la riforma in chiave europea del quadro normativo nazionale portuale che, tuttavia, potrà nel breve termine dare le auspiccate risposte solo a condizione che si prosegua sulla strada intrapresa di riduzione e razionalizzazione delle attività dell'Autorità di sistema portuale, di specializzazione delle professionalità ivi impiegate, di apertura a una maggior concorrenza dei mercati dei servizi portuali e tecnico-nautici, di definitivo allineamento al diritto europeo delle procedure concernenti le concessioni di aree e banchine, anche nell'ottica della massima sostenibilità ambientale.

* Funzionario presso la Corte dei conti. Il lavoro è stato sottoposto al preventivo refertaggio secondo i parametri della *double blind peer review*. Il contributo è il frutto delle opinioni personali dell'Autore, non impegna e non è espressione in alcun modo dell'indirizzo dell'Amministrazione presso cui l'Autore presta servizio.

¹ Secondo gli indici di competitività pubblicati nel *Global Competitiveness Report 2016-2017* dal World Economic Forum l'Italia è al 56° posto per qualità ed efficienza delle infrastrutture portuali superata dalla quasi totalità dei Paesi dell'Area UE (ad esempio la Germania è all'11° posto, la Svezia al 13° posto, la Spagna al 16° posto, la Francia è al 23° posto, l'Irlanda al 26° posto, il Portogallo al 29° posto, la Slovenia al 31° posto, il Marocco al 38° posto, la Croazia al 45°, la Grecia al 47° posto).

² Unioncamere, Quinto rapporto sull'economia del Mare, 2016.

³ Per un approfondimento statistico-informativo ai fini di studio, analisi e ricerca sulle infrastrutture portuali e sui trasporti di merci e passeggeri si rinvia al Conto nazionale delle infrastrutture e trasporti redatto dal MIT.

⁴ P. COSTA, M. MARESCA Il futuro europeo della portualità italiana: obiettivi e modelli di riferimento, Venezia, 2013;

⁵ Per un approfondimento si rinvia a: V. ZACCHEO, Il lungo percorso della liberalizzazione dei servizi portuali in R. SPASIANO, (a cura di), Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo, Napoli, 2013, pp. 360 ss. M MARESCA, L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporto, Padova, 2016.

⁶ Corte dei conti europea, Relazione speciale del 23 settembre 2016 "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili" presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE, p. 80.

⁷ Ai sensi dell'articolo 29 comma 1 della legge 164 dell'11 novembre 2014, di conversione del decreto legge n. 133 dell'11 settembre 2014 "Sblocca Italia".

⁸ E. CASSETTA, Manuale di diritto amministrativo, Milano, 2014 p. 229 e segg.

⁹ P. RUBECHINI, Critica della ragion portuale: una prima analisi del d.lgs. n. 169/2016, Giornale di diritto Amministrativo, diretto da S. CASSESE, n. 1/2017.

¹⁰ Corte dei conti, Sez. Giur. Liguria, 23 giugno 2017 n.92, Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2012 n. 5248; Sez. IV 14 marzo 2014 n. 1014; idem 20 gennaio 2015 e 21 dicembre 2015 n. 5801, Consiglio di Stato, 10 aprile 2015, n.1842.

¹¹ Cass., Sez. Un., 11 luglio 2006, n. 15661 e 24 luglio 2013 n. 17930. Per un approfondimento sul tema si rinvia a M.S. GIANNINI, Diritto amministrativo, Milano, 1993, p. 181 e segg.; Per una ricostruzione dell'animato dibattito sulla natura giuridica delle Autorità portuali, R. SPASIANO, Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'autorità portuale.

¹² L'articolo 37, comma 2, lett. a) del d.l. n. 201/2011 convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 dispone che "L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze" "nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti. Per approfondimenti v. L. TORCHIA L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti, Roma, 2013; P. LAZZARA, La funzione regolatoria: contenuto, natura e regime giuridico, in L'intervento pubblico nell'economia, Vol. V, a cura di M. CAFAGNO, F. MAGAGNARO, Firenze, 2017.

¹³ Amplius G. VEZZOSO, Politica portuale europea e riforma dei porti in Italia, in Riv. Dir. econ. Trasp. Amb., 2014, vol. XII. Pp. 235 ss, cui si rinvia anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁴ Ci si riferisce, in particolare, al Dpcm 8 febbraio 2017 con il quale si è disposta la proroga dell'autonomia finanziaria e amministrativa dell'Autorità portuale di Salerno, del Dpcm 11 gennaio 2017 con il quale si è disposta l'autonomia finanziaria e amministrativa dell'Autorità portuale di Messina. Sono state inoltre avanzate richieste di proroga per le Ap di Catania e di Olbia.

¹⁵ Corte dei conti europea, Relazione speciale del 23 settembre 2016 "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili" presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.

¹⁶ Sulla esigenza di una efficace programmazione v. Parte V Cod. Cont.

¹⁷ E. CASSETTA, F. PAGLIARA, Le infrastrutture di trasporto in Italia. Cosa non ha funzionato e come porvi rimedio, Roma, 2015.

¹⁸ Parte V (artt.200-203) del dlgs 18 aprile 2016, n. 50.

¹⁹ Secondo il Mit la legge 443/2001 "concepita per semplificare e velocizzare le procedure relative ad alcuni progetti infrastrutturali strategici per il Paese (i valichi transfrontalieri, i corridoi ferroviarie stradali europei, ecc.) in modo da accelerarne l'iter decisionale, ha di fatto favorito lo sviluppo di un'orami lunghissima lista di infrastrutture "strategiche", solo formalmente coerenti con il PGTL".

²⁰ Il PGTL definisce obiettivi e strategie delineando una visione di medio-lungo periodo (2030) del sistema della mobilità e della logistica nazionale sulla base del quale saranno individuati i fabbisogni di infrastrutture attraverso

strumenti quantitativi di valutazione della domanda di mobilità e del livello di effettivo utilizzo delle infrastrutture. Nelle more dell'aggiornamento del PGTL, di cui al dpr 14 marzo 2001, gli obiettivi della politica nazionale sono desunti dal documento del Mit allegato al Documento di programmazione economica e finanziaria. In particolare, per il 2017 si rinvia al documento "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture".

²¹ Il Mit ha adottato le Linee guida con decreto Mit n. 300 del 16 giugno 2017. A tal fine, si evidenzia che con decreto MIT 194/2015 è stata istituita la nuova Struttura tecnica di missione cui sono attribuiti compiti di indirizzo strategico, sviluppo delle infrastrutture e supporto alle funzioni di alta sorveglianza. La Struttura subentrata alla precedente del 2003 ha compiti di indirizzo strategico pianificazione e programmazione del sistema nazionale dei trasporti e della logistica, project review, monitoraggio sulla realizzazione delle opere prioritarie e sull'utilizzo delle risorse, valutazione della sostenibilità trasportistica e economica delle opere, implementazione della banca dati dei progetti strategici in connessione con le amministrazioni coinvolte, predisposizione di ricerche e analisi. Al Ministero dei trasporti spetta la funzione di gestione amministrativa.

²² Corte dei conti europea, "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili", cit..

²³ AGCM Provvedimento 16 ottobre 1997 n. 5415.

²⁴ Strategia europea 2020 e nel Libro bianco della Commissione intitolato "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" ("Libro bianco").

²⁵ Corte dei conti europea, Relazione speciale del 23 settembre 2016 "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili", pag. 59.

²⁶ Ci si riferisce, fra l'altro, agli studi di casi specifici condotti dalla Corte dei conti europea su porti limitrofi nella costa nord-occidentale italiana (Genova, La Spezia, Livorno e Savona) e nel Mare Adriatico in Italia, Slovenia e Croazia (porti appartenenti all'associazione dei porti dell'Adriatico settentrionale o North Adriatic Ports Association – NAPA): Venezia, Trieste, Capodistria e Fiume) per valutare le potenzialità e i vantaggi della collaborazione interportuale, nonché un caso di studio in Germania sul Nord-Ostsee-Kanal (NOK).

²⁷ mediante l'inserimento di norme di semplificazione nel Collegato ambientale;

²⁸ all'interno del contratto RFI sono stati attivati diversi collegamenti ferroviari portuali

²⁹ nella Legge di Stabilità 2016 è stata autorizzata la spesa per il MIT per concedere 200 milioni di incentivi per il trasporto merci via ferrovia e via mare.

³⁰ Nella Legge di Stabilità 2016.

³¹ A seguito dei rilievi mossi dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità il Mit ha emanato, in sostituzione del citato dm 333/2016, il decreto ministeriale 16 dicembre 2016, n. 456 al fine di adeguare il provvedimento in esame a quanto evidenziato dalla medesima Corte dei conti circa l'esigenza di dotarsi di criteri per la fissazione del compenso spettante al Presidente, per la quantificare dell'ammontare dei gettoni di presenza, anche in riferimento a quanto previsto dall'art. 6 D.L. 78/2010 e per la misurazione degli stessi al lordo o al netto dei contributi previdenziali.

³² S. CASSESE, Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto, Roma, 1993. M.V. LUPO' AVAGLIANO, L'efficienza della pubblica amministrazione. Misure e parametri, Milano, 2001.

³³ In questo senso è il consolidato orientamento della Corte dei conti: Sezione giurisdizionale Veneto n.1158/2006; Sezione III Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 853/2010; Sezione giurisdizionale Sicilia n. 3438/2004; Sezione regionale di controllo della Regione Veneto parere n. 161/2013.

³⁴ A i sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39 come modificato dal decreto legislativo 17 luglio 2016, n. 135.

³⁵ Il Decreto legislativo n. 169/2016 ha espunto la figura del Segretario generale dagli organi istituzionali disponendo che il nuovo Segretario generale è nominato dal Comitato di gestione, su proposta del presidente dell'AdSP ed è soggetto all'applicazione della disciplina dettata in materia di responsabilità dirigenziale, incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sui limiti retributivi di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011. Il contratto di diritto privato stipulato dal Segretario generale si conforma alla contrattazione collettiva di riferimento delle AdSP.

³⁶ L'articolo 7 comma 5 del dlgs 169/2016 dispone che "Le AdSP adeguano i propri ordinamenti ai predetti principi e adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale dirigenziale e non dirigenziale nel rispetto dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del medesimo decreto legislativo. I medesimi provvedimenti disciplinano, secondo criteri di trasparenza ed imparzialità, le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali". In particolare si presuppone la massima e comprovata qualificazione professionale nel settore dell'economia e nel diritto della navigazione, dei trasporti e della logistica, nonché la strutturata esperienza amministrativa/contabile nella gestione di processi ed adempimenti amministrativi giuridici ed istituzionali e nella gestione giuridica finanziaria del personale nel presidio delle risorse finanziarie negli approvvigionamenti e negli acquisiti.

³⁷ Al riguardo si vedano Corte dei Conti Sez. Giur. Regione Liguria 23 giugno 2017, n. 92, Corte costituzionale sentenze nn. 235/2010; 7/2011; 69/2011; 127/2011; 310/2011; 30/2012; 51/2012; 108/2012; 211/2012; 212/2012,

Consiglio di Giustizia Amministrativa, sentenza n.134 del 16 febbraio 2011, Corte dei conti Sezione regionale di Controllo per la Toscana delib. n. 174/2013, TAR Catania, Sez. II, Sentenza n. 2251/2009, TAR Toscana Sez. I, Sentenza n. 460/2017, Corte dei conti, Sez. Contr. Enti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Salerno ess. 2011-2015, Corte dei conti, Sez. Contr. Enti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Civitavecchia es. 2014, , Corte dei conti, Sezione del Contr. Enti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Trieste esercizi 2013 e 2014, Corte dei conti, Sez. Contr. Enti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Marina di Carrara esercizio 2015, Corte dei conti, Sez. Contr. Enti, Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Taranto ess. 2014-2015.

³⁸ Con riguardo alle modalità di reclutamento del personale presso le autorità portuali il Mit. Direzione generale per i Porti – Div. 2 (nota prot. M-INF/PORTI/887 del 28 gennaio 2014) e il Dipartimento della funzione pubblica (nota prot. 1187 del 9 gennaio 2014) hanno ribadito la mancanza di una norma legislativa che consenta alle Autorità portuali di derogare al principio costituzionale dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso.

³⁹ Consiglio di Stato, Sez. II 25 luglio 2008, n. 2361.

⁴⁰ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n.1505/2016, adunanza di sezione 23 giugno 2016.

⁴¹ Il Consiglio dell'Autorità di regolazione dei trasporti il 16 marzo 2017 ha deliberato, in base all'art. 37, comma 2, lettera a), del D.L. 201/2011, l'avvio di un procedimento finalizzato all'adozione di un atto di regolazione contenente principi e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

⁴² Per un approfondimento sul ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito alla tutela della concorrenza in ambito portuale si rinvia A. CHIAPPINI, L'autorità di regolazione dei trasporti nei porti e nei servizi marittimi, in www.amministrativamente.com, fascicolo n. 7-8/2014.

⁴³ Corte dei conti, Sez. Lombardia, Sentenze n.447/2006, n. 598/2009, n. 93/2015. Per un approfondimento si rinvia a F. PALMIERI, S. SFRECOLA, P.M. ZERMAN Responsabilità della PA e del pubblico dipendente: guida pratica, Milano, 2009.

⁴⁴ Sullo schema di regolamento, da adottarsi nella forma di decreto del Presidente della Repubblica, si è espressa la Corte dei conti a Sezioni riunite nell'adunanza del 2 marzo 2015.

⁴⁵ ai sensi dell'articolo 18 del dlgs 91/2011.

⁴⁶ F. G. GRANDIS, G. MATTEI, Armonizzazione delle amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica, Milano, 2015.

⁴⁷ S. SFRECOLA Il controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato, 1987, C. CHIAPINELLI, G. DAMMICCO, P. DELLA VENTURA, M. DI STEFANO, F. GARRI, L. IMPECIATI, M. RISTUCCIA, La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione. Contabilità pubblica (a cura di) F. GARRI, Milano 2012, M. SCIASCIA, Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica, Milano 2013. M. OREFICE, Manuale di contabilità pubblica, Milano, 2014; A. MONORCHIO, L.G. MOTTURA, Compendio di contabilità di stato, Bari 2014. M. OREFICE, Diritto contabile pubblico, Roma, 2017.