



Delibera 164/2020

**Oggetto:** *revoca in autotutela, ex art. 21 quinquies L. 241/90, della delibera AdSP MTC n. 19 del 24 gennaio 2020 e del connesso “Regolamento per le progressioni interne del personale dipendente dell’AdSP MTC” con attribuzione della piena esecutività del previgente Regolamento adottato con delibera AdSP MTC n. 70 del 4.3.2020 ed approvato dal MIT con provvedimento del 4.6.2020.*

### **IL PRESIDENTE**

VISTA la L. 28/01/94 n. 84 recante disposizioni per il riordino della legislazione in materia portuale;

VISTO il D. Lgs. n. 169 del 4 agosto 2016 recante disposizioni per la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’art. 8, co. 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124;

VISTO il Decreto n. 423 del 5 dicembre 2016 con il quale il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti lo nomina Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale;

### **PREMESSO CHE**

- l’AdSP, con delibera n. 327 del 26.10.2018, adottava il Regolamento per le progressioni interne del proprio personale dipendente (d’ora in avanti Regolamento);
- il MIT, cui era stato trasmesso il Regolamento per la relativa approvazione, con provvedimento del 23.1.2019 sanciva quanto segue: **a)** per progressioni fino al 2° livello occorre possedere una anzianità di almeno 2 anni nel livello inferiore; **b)** per progressioni fino al 1° livello occorre possedere una anzianità di almeno 3 anni nel livello inferiore; **c)** per progressioni fino al Quadro occorre possedere una anzianità di almeno 3 anni nel livello inferiore; **d)** per progressioni a Dirigente da Quadro occorre possedere una anzianità di almeno 4 anni nel livello inferiore; **e)** in ordine alle mansioni e/o funzioni per l’esercizio delle quali la normativa vigente preveda specifici titoli e/o requisiti, non si potrà ovviamente prescindere dal possesso degli stessi;
- l’AdSP, con delibera n. 70 del 4.3.2019, adottava in via definitiva il Regolamento stabilendo, in parziale deroga a quanto stabilito dal Dicastero vigilante, che per qualsiasi progressione ad un livello superiore sarebbero bastati soli 2 anni di anzianità;



- il MIT, con nota del 4.6.2019, approvava il succitato Regolamento a condizione che il procedimento delle progressioni interne fosse stato avviato e concluso entro l'anno 2020;
- il MIT, nell'approvare la "deroga" prevista da questa AdSP affermava testualmente che "... *Si prende atto delle motivazioni addotte per quanto riguarda la previsione del solo requisito di due anni di anzianità motivato dalla necessità di consentire pari opportunità di sviluppo di carriera sia al personale della ex Autorità portuale di Napoli sia a quello della ex Autorità portuale di Salerno ... Si ritiene che nell'eccezionale circostanza di progressioni interne immediatamente successive all'accorpamento delle due Autorità portuali detta previsione sia condivisibile, anche ai fini del perseguimento di un clima organizzativo ottimale, obiettivo notoriamente delicato a seguito di fusione di enti diversi ...*";
- la motivazione espressa dal Ministero vigilante appare particolarmente condivisibile alla luce del processo di razionalizzazione degli enti pubblici attraverso la loro trasformazione, soppressione ed eventuale accorpamento che, infatti, rappresenta uno dei filoni costanti nelle politiche legislative più recenti in materia di pubblica amministrazione;
- con il D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169, recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84", modificato di recente dal D. Lgs. 13 dicembre 2017 n. 232 (c.d. Correttivo porti), sono state soppresse le Autorità portuali di Napoli e Salerno e, per l'effetto, istituita l'Autorità di sistema portuale del mar tirreno centrale nella quale è confluito anche il porto di Castellammare di Stabia;
- questo processo di soppressione-fusione-accorpamento tra Enti ha determinato problematiche, di indubbia delicatezza gestionale, di armonizzazione tra i rispettivi rapporti contrattuali del personale in forza presso le sedi delle due Autorità soppresse;

### **PREMESSO ULTERIORMENTE CHE**

- il MIT, con successiva nota del 12.9.2019, trasmetteva alle AdSP italiane le Linee Guida sulle progressioni di personale che, all'improvviso, introducevano innovativi criteri, ritenuti prodromici all'avvio delle procedure per le progressioni interne di personale non dirigenziale e, precisamente: **a)** si istituivano tre aree funzionali: la prima dal livello 7° al 5°; la seconda dal 4° al 1° e la terza per i Quadri A e B; **b)** si stabiliva che, all'interno della stessa area funzionale, potesse progredirsi attraverso selezione interna; **c)** si sanciva che il passaggio da un'Area funzionale ad un'altra sarebbe potuto avvenire solo attraverso selezione pubblica con riserva di posti al personale interno;



- l'AdSP riteneva di recepire le Linee Guida del MIT, pur se solo in parte e ciò per assicurare il "... *perseguimento di un clima organizzativo ottimale, obiettivo notoriamente delicato a seguito di fusione di enti diversi ...*" che, proprio il Dicastero vigilante, aveva posto a base delle proprie precedenti determinazioni;
- l'AdSP, con delibera n. 19 del 24.1.2020, nell'adeguare il Regolamento alle "nuove" prescrizioni del MIT, gli apponeva, di fatto, una condizione derogatoria espressa, manifestata attraverso la previsione di "... *una norma transitoria che consenta un passaggio ordinato dal precedente modello privatistico di progressione di carriera al modello pubblicistico proposto ...*" <sup>(1)</sup>;
- il MIT, con nota acquisita al prot. AdSP n. 7832 del 13.3.2020, approvava il nuovo Regolamento a condizione dell'eliminazione della clausola derogatoria di cui al citato art. 9 bis, la cui previsione –approvata comunque fin dal giugno 2019- veniva improvvisamente, quanto immotivatamente, ritenuta "... *non pertinente in quanto trattasi di norme di rango primario non derogabili da provvedimenti di carattere amministrativo ...*";
- tale disposizione (*melius*, diktat) ministeriale, non supportata da alcuna motivazione sia in fatto che in diritto, incide direttamente sul rapporto di lavoro del personale di questa AdSP ed appare, tra l'altro, in insanabile contrasto con specifiche disposizioni legislative e contrattuali, non derogabili attraverso provvedimenti ministeriali di natura amministrativa, peraltro non vincolanti;

### CONSIDERATO CHE

- il provvedimento del MIT, acquisito al prot. AdSP n. 7832 del 13.3.2020, vanifica il complesso procedimento condotto da questa AdSP -dal 2017 al 4.3.2019- sulla scorta delle pregresse direttive impartite dal medesimo Dicastero (cfr. approvazione MIT del 4.6.2019, recepita nel "Regolamento" adottato con delibera n. 70 del 4.3.2019);
- le disposizioni contenute nel richiamato provvedimento MIT n. 7832/2020 incidono direttamente, modificandolo, sul rapporto di lavoro intercorrente tra ciascun dipendente con questa AdSP MTC, in deroga alle Leggi e al CCNL vigenti, determinando quel c.d. *disvolere melius re perpensa*, tipico della revoca, giustificata a fronte della chiara emersione di ragioni, plausibili e concrete, che costringono questa AdSP a rivalutare l'interesse pubblico;

---

<sup>(1)</sup> ART. 9 bis: "Al fine di armonizzare la transizione dal modello di progressione verticale precedentemente in vigore che prendeva le mosse dall'art. 2103 c.c. al sistema di cui al precedente art. 9 che riprende invece i principi espressi dall'art. 52 del d.lgs165/2001 e s.m.i. tenuto altresì conto di quanto disposto del D. Lgs 75/2017 il quale si propone di valorizzare le professionalità interne alle Pubbliche Amministrazioni sino al 31/12/2020 sono comunque consentite le progressioni verticali tra aree funzionali tramite selezione interna con le modalità di cui ai precedenti articoli da 4 a 8".



- questa AdSP intende scongiurare e comunque risolvere i conflitti, potenziali o attuali, insorgenti con i propri dipendenti: la ripartizione in fasce, prevista nelle innovative Linee Guida ministeriali, infatti, non è prevista nel CCNL dei lavoratori dei Porti mentre caratterizza, invece, il rapporto di lavoro delle Pubbliche Amministrazioni italiane articolato, al contrario che nelle AdSP nazionali, in aree funzionali suddivise, al loro interno, in varie fasce di livello;
- tale “sopravvenienza” ministeriale, intervenuta a procedimento in corso, costringe questa Amministrazione, da una parte, a far rivivere le proprie determinazioni assunte nella precedente delibera n. 70 del 4.3.2019 (approvativa del previgente Regolamento) e, da altra parte, a revocare in autotutela spontanea la propria delibera n. 19 del 24.1.2020 (approvativa del “nuovo” Regolamento) che, *rebus sic stantibus*, non ha più alcuna valida ragione di essere;
- l’intervenuta adozione, da parte del MIT, delle Linee Guida in data 13.3.2020, integra le previsioni di cui all’art. 21 *quinques* della L. 241/90 il cui nr. 1 espressamente sancisce che “... *Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell’adozione del provvedimento ... il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell’organo che lo ha emanato ... La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti ...*”;
- l’interesse pubblico specifico, puntuale ed attuale all’esercizio del presente esercizio del potere di autotutela, si ricollega alla necessità di ripristinare il precedente Regolamento, quello adottato dall’Ente il 4.3.2019 ed approvato dal Ministero vigilante il 4.6 successivo, per effetto di una situazione di fatto ingiustificatamente modificata, considerando irrilevante -ai fini del decidere-qualsivoglia ipotetica illegittimità del successivo Regolamento (quello adottato il 24.1.2020) che sottoposto, tra l’altro, a condizione, è oramai insanabilmente viziato nel merito e, dunque, inopportuno;
- l’applicazione delle leggi è disciplinata dalla gerarchia delle fonti che ordina le varie norme a partire da quelle fondamentali, ovvero le fonti costituzionali, dalle quali discendono poi le fonti primarie (le leggi), seguite dalle fonti secondarie (i regolamenti governativi e quelli degli enti locali, Regioni, Comuni, vari Enti pubblici e, come nel nostro caso, il CCNL di settore) e infine da altre di rango minore tra le quali rientrano, senza alcun dubbio, le Linee Guida del MIT del 13.3.2020 che, tra l’altro, sconfinano dalle attribuzioni di cui all’art. 12 della L. 84/94;
- nell’ordinamento giuridico vigente, infatti, il CCNL si colloca in una posizione di subordinazione solo rispetto alla Legge alla quale, tra l’altro, può anche derogare ma solamente nel caso in cui arrechi un vantaggio al lavoratore;



- secondo l'autorevole insegnamento della Corte dei Conti Liguria (cfr. sentenza n. 92 del 23.6.2017): “... *La struttura privatistica del rapporto di lavoro e il riferimento alle norme del cod. civ e ai contratti collettivi per la disciplina del rapporto di lavoro del personale, non contrastano “con una prodromica fase concorsuale alla ricerca delle migliori professionalità” (vedi T.A.R. Sicilia sez. di Catania, sentenza n. 2251 del 28 dicembre 2009 confermata da Consiglio di Giustizia Amministrativa, sentenza n.134 del 16 febbraio 2011, a proposito dell'Autorità Portuale di Catania) ... La struttura privatistica del rapporto di lavoro ormai estesa a quasi tutto il pubblico impiego, impone, infatti, una netta distinzione tra il reclutamento del personale e la gestione del rapporto di lavoro relativo, dovendosi ritenere che le regole pubblicistiche a presidio del reclutamento del personale, attuative del dettato costituzionale di cui all'art.97, siano applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni, avendo la struttura privatistica del rapporto la sua rilevanza solo per la gestione dello stesso nel momento successivo al reclutamento (Cass. SS.UU. Sentenza n. 17930/2013 citata) ...”;*
- l'art. 6 n. 5 della Legge 84/1994, pienamente coerente con l'indirizzo della giurisprudenza ordinaria e contabile, espressamente prevede che “... *L'Autorità di sistema portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. Ad essa non si applicano le disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni. Si applicano i principi di cui al titolo I del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le Autorità di sistema portuale 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 e di ogni altro incarico. Gli atti adottati in attuazione del presente comma sono sottoposti all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ...*”. L'AdSP MTC non sta reclutando nuovo personale ma sta solo cercando di valorizzare le risorse esistenti;
- l'art. 10 n. 6 della citata Legge 84/94 prevede espressamente che “... *Il rapporto di lavoro del personale delle Autorità di sistema portuale è di diritto privato ed è disciplinato dalle disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I, e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Il suddetto rapporto è regolato da contratti collettivi nazionali di lavoro, sulla base di criteri generali stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, che dovranno tener conto anche della compatibilità con le risorse economiche, finanziarie e di bilancio; detti contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità di sistema portuale per la parte datoriale e dalle*



*organizzazioni sindacali nazionali maggiormente rappresentative del personale delle Autorità di sistema portuale per la parte sindacale ...”;*

- l’art. 73 del CCNL vigente prevede espressamente che “... *Per quanto non previsto dal presente CCNL valgono le norme di legge che disciplinano il rapporto di lavoro subordinato di diritto privato ...”;*
- nel Protocollo d’intesa, sottoscritto da Assoportori e Sindacati il 12.2.2018, recante “la definizione delle linee guida per la contrattazione decentrata per il personale dipendente delle Autorità di Sistema Portuale” è espressamente sancito che: “...  
*1. I rapporti di lavoro dei dipendenti dell’AdSP sono di diritto privato e, come tali, sono disciplinati dalle disposizioni del Codice Civile – libro V – capi II e III, titolo II – capo I e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa; 2. Il rapporto di lavoro dei dipendenti dell’AdSP è regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro dei lavoratori dei porti stipulato anche dall’associazione rappresentativa delle AdSP (Assoportori), per la parte datoriale e da Filt-Cgil, Fit-Cisl e Ultrasporti ...”;*

#### **CONSIDERATO CHE**

- ai sensi dell’art. 21 *quinques* della L. 241/90 “... *Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell’adozione del provvedimento ... il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell’organo che lo ha emanato ... La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti ...”;*
- l’amministrazione pubblica è titolare -per definizione- di peculiari poteri autoritativi di riesame dei suoi provvedimenti e di revisione dei loro effetti, da ritenersi compresi *ex lege* nella sua competenza funzionale primaria;
- l’autotutela amministrativa è sempre stata considerata funzionale al perseguimento del fine pubblico che la fonte giuridica primaria (cfr. art. 97 della Costituzione) indica quale scopo da perseguire individuato, nel nostro caso, nella revoca di un provvedimento, ritenuto non più opportuno alla luce di sopravvenute evenienze, impreviste ed imprevedibili;
- l’emanazione, da parte del MIT, di atti contraddittori impone una rivisitazione degli assetti amministrativi in discussione costringendo questa AdSP all’esercizio del presente potere di autotutela amministrativa, incoercibile da parte del giudice amministrativo considerata, tra l’altro, la sussistenza di un interesse pubblico *in re ipsa* al ripristino della regolarità violata che, del resto, incide sui rapporti di lavoro del proprio personale in aperta violazione di legge e di contratto;



- sono stati attentamente valutati e ponderati gli altri interessi coinvolti, tra cui anche quello del MIT vigilante che, *rebus sic stantibus*, appare recessivo rispetto alla necessità di ripristinare il corretto procedimento;

**IL DIRIGENTE dell'AVVOCATURA**

Avv. Antonio del Mese

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Ing. Francesco Messineo

CONSIDERATO, altresì, che la proposta, nei termini come formulata ed istruita, è rispondente alle esigenze dell'Ente e, pertanto, viene condivisa e fatta propria dal Presidente, secondo il presente schema di deliberazione;

**D E L I B E R A**

1. di approvare la proposta di deliberazione, al termine dell'istruttoria curata dal Segretario Generale, ing. Francesco Messineo, e dal dirigente dell'Avvocatura, avv. Antonio del Mese, e di revocare in autotutela la delibera AdSP MTC n. 19 del 24.1.2020 e il relativo "Regolamento";
2. di confermare, ad ogni effetto e conseguenza di legge, il precedente atto deliberativo n. 70 del 4.3.2019 il quale, nel recepire le indicazioni del MIT, ha adottato il "Regolamento" per le progressioni interne del proprio personale dipendente, approvato dal Dicastero vigilante con nota del 4.6.2019;
3. di trasmettere la presente deliberazione a ... per i successivi adempimenti e, via mail, al R.P.C.T. affinché ne curi la pubblicazione sul sito istituzionale dell' AdSP del Mar Tirreno Centrale, sezione Amministrazione trasparente, cartella Provvedimenti/Provvedimenti Organo Indirizzo Politico/Delibere anno 2020.

Napoli, 16.07.2020

**IL PRESIDENTE**

**Pietro SPIRITO**