

***Sentenza n. 378 del 2005 (Procedimento di nomina del presidente dell'Autorità portuale)***

Nel giudizio concluso con la sentenza n. 378 del 2005, la Corte ha affrontato numerose questioni di legittimità costituzionale concernenti la titolarità e le modalità di esercizio del potere di nomina del presidente dell'Autorità portuale. L'esame ha riguardato, in particolare, le norme statali e regionali che, incidendo sulla disciplina prevista dall'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), mirano a creare meccanismi finalizzati a superare la situazione di stallo che si crea quando non si realizza l'intesa che, per la nomina del presidente dell'Autorità portuale, l'articolo 8 prevede debba raggiungersi tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e la Regione interessata.

La legge n. 84 del 1994, dopo aver distinto in tre classi i porti marittimi non finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato (inclusi nella categoria II) secondo che essi siano "di rilevanza economica internazionale" (classe I), "di rilevanza economica nazionale" (classe II) ovvero "di rilevanza economica regionale e interregionale" (classe III) ed aver previsto che l'appartenenza a tali classi è determinata con decreto del Ministro in relazione all'entità del traffico, alla capacità operativa ed al livello di servizi di collegamento con l'entroterra (art. 4), dispone l'istituzione dell'Autorità portuale in taluni porti (elencati dall'art. 6, comma 1), appartenenti alle prime due classi della categoria II (art. 4, comma 1-bis).

Gli organi dell'Autorità portuale – che ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria ma è soggetta alla vigilanza del Ministro ed al controllo della Corte dei conti – sono costituiti dal comitato portuale, dal segretariato generale, dal collegio dei revisori dei conti e dal presidente, che è il vertice dell'Autorità, ne ha la rappresentanza, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta.

Per l'articolo 8, comma 1, il presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia, dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, territorialmente competenti. La terna è comunicata al Ministro tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare, entro

trenta giorni dalla richiesta, una seconda terna di candidati nell'ambito della quale effettuare la nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia, dei trasporti e portuale. Alla luce del quadro normativo richiamato risulta che la norma, richiedendo l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione – esige che la nomina del presidente dell'Autorità portuale sia frutto, in ogni caso, di una codeterminazione del Ministro e della Regione.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha previsto la materia dei “porti e aeroporti civili” tra quelle affidate, dall'articolo 117, terzo comma, Cost., alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, non può in nessun caso essere qualificata come “debole” - né considerata alla stregua di mera attività consultiva non vincolante - l'intesa tra il Ministro e la Regione che l'articolo 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994 esige, in ogni caso, per la nomina del presidente dell'Autorità portuale; secondo la Corte, anzi, la norma statale, in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost., è *costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale (...) con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento* (Considerato in diritto n. 4.2).

L'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude, tuttavia, la possibilità di prevedere meccanismi idonei a superare la situazione di stallo che si determina in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, stante comunque il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa; *deve trattarsi – precisa la Corte - di meccanismi che non stravolgano il criterio per cui alla legge statale compete fissare i principî fondamentali della materia; che non declassino l'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva; che prevedano l'allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.* (Considerato in diritto 4.3).

Premesso ciò, la legge n. 84 del 1994 costituisce, secondo la Corte, legge-quadro

in materia di porti: invero, essa ne disciplina, sulla base della loro classificazione, che non può che essere ispirata a principi uniformi per tutto il territorio nazionale, l'organizzazione amministrativa, i compiti affidati ai singoli organi, la composizione di questi, i loro rapporti con le autorità statali sia centrali che periferiche (e, in particolare, con le autorità marittime), i principi regolatori delle attività e delle operazioni interessanti il porto, la vigilanza ed i controlli sulla gestione, l'organizzazione del lavoro portuale.

E' in tale contesto che va inquadrata e ritenuta legittima la previsione normativa che attribuisce al Ministro, previa intesa con la Regione, il potere di nomina del presidente dell'Autorità portuale. Per la Consulta *nulla, infatti, si oppone a che, laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali ed internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto, possa qualificarsi principio fondamentale della materia anche l'allocazione, ex lege statale, a livello centrale del potere di nomina di chi tali interessi deve coordinare e gestire.*(Considerato in diritto n. 5).

Di conseguenza, la Corte dichiara illegittimo l'articolo 9, commi 2 e 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali) che attribuisce al Presidente della Regione i poteri (di promuovere il procedimento, di chiedere la designazione di una seconda terna di candidati, di ricercare l'intesa in attuazione del principio di leale cooperazione) che la norma statale riconosce al Ministro (comma 1) prevedendo al comma 2 che, «qualora nei termini di cui al comma 1 non pervenga alcuna designazione, il Presidente della Regione, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nomina comunque il presidente dell'Autorità portuale di Trieste tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia, dei trasporti e portuale» ed al comma 3 che sempre al Presidente della Regione, d'intesa con il Ministro, spetta il potere di revoca del mandato del presidente dell'Autorità, di scioglimento del comitato portuale e di nomine commissariali.

La Corte dichiara, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione) impugnato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia con specifico riferimento alla nomina del presidente dell'Autorità portuale di Trieste.

La norma denunciata ha aggiunto, all'articolo 8 della legge n. 84 del 1994, un comma 1-*bis* per il quale, «esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tale fine dal Presidente della Giunta regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli enti locali e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura interessati. Ove il Presidente della Giunta regionale non provveda alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizzatagli dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, questi chiede al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri, che provvede con deliberazione motivata.».

Ma il meccanismo previsto dal comma 1 *bis* per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa, secondo il Giudice delle leggi, è *tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione, dal momento che la mera previsione della possibilità per il Ministro di far prevalere il suo punto di vista, ottenendone l'avallo dal Consiglio dei ministri, è tale da rendere quanto mai debole, fin dall'inizio del procedimento, la posizione della Regione che non condivide l'opinione del Ministro e da incidere sulla effettività del potere di codeterminazione che, ma (a questo punto) solo apparentemente, l'art. 8, comma 1, continua a riconoscere alla Regione.* (Considerato in diritto n. 6.6).

La disposizione *de qua*, pertanto, è incostituzionale in quanto elimina, a danno della Regione, l'equilibrio tra istanze ed esigenze di vario livello assicurato dalla legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, e degrada l'intesa, prevista dall'articolo 8, comma 1, al rango di mero parere non vincolante, in quanto attribuisce al Ministro il potere di chiedere che la nomina sia effettuata dal Consiglio dei ministri, sulla base del mero decorso del termine di trenta giorni.

dott. ssa Paola Garro