

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Piero Alberto	CAPOTOSTI	Presidente
- Fernanda	CONTRI	Giudice
- Guido	NEPPI MODONA	“
- Annibale	MARINI	“
- Franco	BILE	“
- Giovanni Maria	FLICK	“
- Francesco	AMIRANTE	“
- Ugo	DE SIERVO	“
- Romano	VACCARELLA	“
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione) e dell'articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2004, n. 186 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse) e dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, come modificato dalla suddetta legge 27 luglio 2004, n. 186, promossi con ricorsi delle Regioni Campania, Toscana e Friuli-Venezia Giulia notificati il 16, il 21 e il 27 luglio e il 24 settembre 2004 depositati in cancelleria il 23, il 28 luglio, il 5 agosto e il 1° ottobre successivi ed iscritti ai nn. 71, 73, 79 e 92 del registro ricorsi 2004, e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 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), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 23 luglio 2004, depositato in cancelleria il 2 agosto successivo ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, della Regione Friuli-Venezia Giulia nonché gli atti di intervento della Autorità portuale di Trieste;

udito nell'udienza pubblica del 7 giugno 2005 il Giudice relatore Romano Vaccarella;

uditi gli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Beniamino Caravita di Toritto per la Autorità portuale di Trieste e l'avvocato dello Stato Francesco Clemente per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 16 luglio 2004 (r.r. n. 71 del 2004) la Regione Campania ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004 n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione, dei principî di leale cooperazione e di ragionevolezza, nonché per lesione della sfera di competenza della Regione.

1.1.– Premette la ricorrente che la legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), in un assetto normativo che attribuiva alla competenza concorrente delle Regioni i soli settori della «navigazione e porti lacuali», così lasciando allo Stato la parte più consistente della disciplina e della organizzazione dei porti, ha regolamentato l'ordinamento e le attività portuali secondo modalità tali da garantire alle Regioni e agli enti locali significativi spazi nel procedimento di individuazione del Presidente dell'Autorità portuale, segnatamente prevedendo, nell'art. 8, che lo stesso debba essere nominato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, «di intesa con la Regione interessata».

Orbene, ferma l'operatività di tali disposizioni, con l'art. 6 del decreto impugnato – e, paradossalmente, nella vigenza del nuovo sistema di autonomie introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione) – il legislatore statale ha aggiunto, al menzionato art. 8, un comma 1-*bis*, in base al quale, esperite le procedure necessarie, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di

sottoporre la questione al Consiglio, il quale provvede con deliberazione motivata.

Ritiene la ricorrente che la normativa così introdotta sia costituzionalmente illegittima:

a) per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione e dei principî di leale cooperazione e di ragionevolezza.

E invero, mentre nel sistema previgente la nomina dell'organo di vertice dell'Autorità portuale era «condivisa» con le autonomie locali interessate, nel nuovo assetto lo Stato potrebbe facilmente eludere la regola procedimentale, essendo facultato a provvedere senza l'apporto regionale, in conseguenza del mero decorso di un certo termine che, fissato in un lasso di tempo particolarmente breve, prescinde del tutto dalla causa che ha determinato la mancata conclusione della procedura.

L'equilibrio tra istanze ed esigenze plurime, assicurato dalla legge n. 84 del 1994 nella sua originaria formulazione, sarebbe stato rotto dalla modifica apportata dal decreto-legge impugnato che, attraverso una formula caratterizzata da un notevole tasso di genericità sotto più di un profilo, consentirebbe il superamento dell'intesa con una decisione presa dal solo livello statale.

Da un lato infatti, la richiesta del Ministro al Presidente del Consiglio – peraltro prefigurata come semplice possibilità, in contrasto con l'oggettiva necessità dell'intervento in sostituzione – è subordinata alla sola condizione del mancato raggiungimento dell'intesa entro trenta giorni.

Dall'altro, non sarebbe dato comprendere la stessa ragion d'essere di un termine così configurato, termine la cui brevità e incongruità, rispetto ai tempi imposti dall'importanza della decisione da assumere, emergerebbe a sol considerare che esso è destinato ad operare vuoi nell'ipotesi in cui vi sia stata la designazione degli enti locali, e si debba quindi scegliere nell'ambito della prima o della seconda terna, vuoi nel caso in cui nessuna indicazione sia stata data, con conseguente, ancor più ampia discrezionalità nella individuazione del candidato da nominare.

In particolare l'assenza di ogni specificazione in ordine alle cause della mancata conclusione della procedura – perché evidentemente altro è che essa sia stata determinata dall'inerzia regionale, altro che vi sia stato comportamento omissivo dello stesso Ministro, e altro ancora che semplicemente non sia stato raggiunto l'accordo, malgrado la diligenza di tutti gli enti coinvolti – rimarcherebbe l'irragionevolezza e l'illegittimità di una normativa che, senza approntare alcuna garanzia a presidio dell'autonomia regionale, lascerebbe l'autorità statale sostanzialmente arbitra di imporre

la propria volontà, vanificando quell'intesa che, sostanziandosi in una codeterminazione del contenuto dell'atto, è strumento imprescindibile ai fini dell'attuazione del principio di leale cooperazione.

Ma a giudizio della ricorrente la normativa censurata sarebbe altresì illegittima:

b) per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione e dei principî di leale cooperazione e di ragionevolezza, sotto un ulteriore, autonomo profilo.

Se è vero infatti che, dopo la riforma del Titolo V, spetta alle Regioni, nei limiti dei principî fondamentali individuati dalla legge statale, regolare le materie «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione» e, più in generale, «governo del territorio», non può negarsi che le Regioni stesse abbiano, *in parte qua*, competenza legislativa concorrente.

Conseguentemente, se già la legge n. 84 del 1994, non foss'altro perché elaborata nel precedente ordine costituzionale di competenze, è, a ben vedere, enunciativa di una disciplina che travalica dalla mera enucleazione dei principî fondamentali della materia, ancor più confliggerebbe con tali caratteri la normativa oggi impugnata, che lederebbe precise prerogative regionali.

In particolare, non potrebbero rivestire carattere di principî fondamentali norme che, senza avere una propria portata prescrittiva, si limitano in realtà a distribuire competenze, posto che la disciplina statale impugnata, lungi dal contenere criteri volti ad orientare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, detterebbe norme di dettaglio autoapplicative, «non suscettibili di essere sostituite» da parte dell'ente cui ora la relativa materia appartiene, volte come sono a sancire una pura e semplice attribuzione di competenza all'organo governativo. Di modo che, se la disciplina previgente, pur non coerente col novellato art. 117 Cost., poteva essere ritenuta operativa, in attesa di un intervento legislativo regionale di appropriazione del settore, la nuova regolamentazione, approvata nella vigenza della legge costituzionale n. 3 del 2001 e in palese dispregio dei principî da essa posti, non avrebbe la cedevolezza necessaria a superare lo scrutinio di costituzionalità.

Né può essere dimenticato che, come sovente ribadito dalla Corte costituzionale, affinché le esigenze di carattere unitario consentano di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, è indispensabile un procedimento volto ad assicurare il raggiungimento di un'intesa in senso «forte», nel significato cioè di vero e proprio accordo stipulato con la Regione interessata.

La disciplina censurata avrebbe peraltro una ricaduta anche nel sistema

amministrativo delineato dall'art. 118 della Costituzione, con ulteriore lesione dell'autonomia regionale: e invero, posto che il modulo distributivo delle competenze amministrative imposto da tale norma, nella sua attuale formulazione, non consente interventi di contenuto organizzatorio a soggetti che non siano titolari di competenza legislativa nel settore di riferimento, non spetterebbe allo Stato – titolare della sola potestà di dettare i principi fondamentali della materia – ma alla Regione fissare la disciplina di dettaglio e quindi determinare, sulla sua base, l'assetto organizzativo più idoneo all'esplicazione delle relative funzioni. E sarebbe certamente incompatibile col nuovo assetto costituzionale che competenze, che dovrebbero essere esplicazione di autonomia regionale, siano invece concentrate in organi centrali del governo statale.

Per le ragioni esposte la Regione Campania chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004 n. 136, per violazione degli artt. 3, 5, 114, 117, 118 e 120 della Costituzione, dei principi di leale cooperazione e di ragionevolezza, nonché per lesione della sfera di competenza della Regione.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha dedotto che «la presunta e contestata irragionevolezza» del disposto dell'impugnato art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 sarebbe in procinto di venir meno a seguito della conversione in legge, con radicali modificazioni, del decreto medesimo.

Enuncia anche la deducente che, con specifica disposizione transitoria, verrà fatta salva la validità e l'efficacia degli atti posti in essere fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

In tale contesto, essendo stato rafforzato il procedimento volitivo su cui si basa la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, ritiene l'Avvocatura che la Corte costituzionale dovrà dichiarare l'inammissibilità del ricorso, per cessata materia del contendere.

1.3.– La Regione Campania, in vista dell'udienza pubblica, ha depositato delle note in cui, preso atto che la legge 27 luglio 2004 n. 186, nel convertire il decreto-legge n. 136 dello stesso anno, ha modificato l'art. 6 nel senso anticipato dalla Presidenza del Consiglio, riconosce che è in tal modo venuta meno la causa che ha condotto all'attivazione del ricorso, chiedendo anch'essa alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere.

2.– Con ricorso notificato il 21 luglio 2004 (r.r. n. 73 del 2004) anche la Regione

Toscana ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, del principio di leale collaborazione, nonché dell'art. 77 della Costituzione.

2.1.– Ricordato che il disposto dell'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, prevede sempre la necessità dell'intesa con la Regione interessata, osserva la Regione ricorrente che la norma censurata, invece, ha previsto un'ulteriore articolazione del procedimento, in quanto essa, dopo il primo comma, inserisce un capoverso il quale dispone che, esperite le procedure previste, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata.

Ritiene la Regione Toscana che tale disposizione sia illegittima:

a) per violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione e del principio di leale cooperazione.

Essa invero svuoterebbe di significato la procedura dell'intesa che, come ripetutamente evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, deve presiedere e regolare l'esercizio delle competenze interferenti di Stato e Regioni, in quanto enti dotati entrambi di rilevanza costituzionale: l'intesa costituisce infatti un modulo volto a fare in modo che il contenuto degli atti da adottare sia codeterminato, sia cioè il prodotto di un accordo fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere nella decisione stessa.

Tali principi, elaborati nella vigenza del precedente assetto normativo, sono tanto più validi dopo la riscrittura del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, come il Giudice delle leggi non ha mancato di sottolineare nelle sentenze nn. 303 del 2003, 6 e 27 del 2004, relativa, quest'ultima, proprio alla nomina del Presidente di un ente nazionale, segnatamente ribadendo che l'attività di codeterminazione connessa all'intesa non può mai essere declassata ad attività consultiva non vincolante.

Ricordato, quindi, che il Presidente dell'Autorità portuale la rappresenta e ne coordina e determina in modo incisivo l'attività; che lo stesso presiede il comitato portuale, nei cui confronti svolge un ruolo propositivo in ordine al piano operativo triennale, al piano regolatore portuale, ai bilanci e alle gare per l'affidamento dell'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e per le forniture; che infine a lui mettono capo sia l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo compreso nella circoscrizione territoriale, sia le attività inerenti alle operazioni portuali,

alle concessioni sulle aree demaniali e sulle banchine, la Regione ricorrente sottolinea che tutte queste funzioni interferiscono con le potestà costituzionalmente garantite delle Regioni, posto che nella competenza legislativa concorrente di tali enti, in attuazione dei principî di sussidiarietà e di federalismo amministrativo e in un'ottica volta a riconoscere sempre maggiore spazio di intervento al legislatore regionale e centralità al Comune, rientra ormai l'intero settore dei porti civili, senza più alcuna distinzione tra aree portuali aventi rilevanza economica regionale, ovvero nazionale o internazionale.

Né può ignorarsi – aggiunge la ricorrente – che l'Autorità portuale viene ad operare in settori che involgono materie come governo del territorio, grandi reti di trasporto e di navigazione, commercio con l'estero, turismo ed industria alberghiera, lavori pubblici: materie tutte anch'esse di competenza regionale.

La normativa impugnata, introducendo una procedura di intesa puramente formale, snaturerebbe dunque il relativo istituto, riducendolo a mero adempimento di carattere rituale, esperito il quale e decorso il termine di trenta giorni, lo Stato può procedere come ritiene.

In definitiva la norma censurata, ignorando che l'intesa, per assolvere alla sua fondamentale funzione di garanzia delle autonomie regionali, postula l'adozione di una procedura i cui passaggi garantiscano il superamento di eventuali dissensi, si porrebbe in aperto contrasto con i principî elaborati dalla Corte costituzionale.

Ma l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, sarebbe illegittimo anche:
b) per violazione dell'art. 77 della Costituzione, stante l'evidente mancanza dei presupposti prescritti dal secondo comma di tale norma per il ricorso alla decretazione di urgenza, in quanto la vigente legislazione assicura la continuità dell'azione amministrativa attraverso la tempestiva attivazione del procedimento per la nomina del nuovo Presidente delle Autorità portuali; attraverso la previsione che l'organo scaduto continui ad operare in regime di *prorogatio* per ulteriori quarantacinque giorni; attraverso, infine, il riconoscimento allo Stato del potere di procedere, ove il procedimento non si sia ancora concluso allo spirare di tale termine, alla nomina di un Commissario (come, peraltro, è stato fatto proprio per l'Autorità portuale di Livorno).

Per le ragioni esposte la Regione Toscana chiede alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione degli artt. 5, 117, 118, del principio di leale collaborazione, nonché dell'art. 77 della Costituzione.

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio con la

rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha svolto argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle esplicitate nel giudizio instaurato dalla Regione Campania, deducendo che la dedotta illegittimità dell'impugnato art. 6 è destinata a venir meno a seguito delle modifiche che saranno apportate al decreto-legge n. 136 del 2004 in sede di conversione e chiedendo che la Corte dichiari l'inammissibilità del ricorso per cessazione della materia del contendere.

2.3.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Toscana, rilevato che l'originaria disposizione dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 è stata modificata dalla legge di conversione n. 186 del 2004, «proprio al fine di tradurre in legge i principi, stabiliti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 27 del 2004, di effettiva garanzia della leale collaborazione tra Stato e Regione nella nomina delle cariche in organi nazionali chiamati a svolgere funzioni interferenti con le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite», secondo quanto emerge dai lavori preparatori, ha chiesto di dichiarare cessata la materia del contendere.

3.– Con ricorso notificato il 23 luglio 2004 (r.r.n. 78 del 2004) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali), per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.

3.1.– Espone il ricorrente che il comma 2 dell'impugnata disposizione prevede, in riferimento alla procedura di designazione e nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste, che, qualora nei termini indicati nel precedente comma non pervenga alcuna designazione, il Presidente della Regione, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nomina «comunque» il Presidente tra personalità esperte del settore.

Il capoverso successivo stabilisce poi che spetta al Presidente della Regione decretare, d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, e nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 7 della legge n. 84 del 1994, la revoca del mandato del Presidente, lo scioglimento del comitato portuale nonché le eventuali nomine commissariali.

Ricorda quindi che, in base all'art. 8 della legge n. 84 del 1994 – avente natura di legge-quadro del settore – il Presidente dell'Autorità portuale è invece nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della

navigazione, nell'ambito di una terna di esperti designati dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, norma nel cui corpo l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione) ha inserito un comma 1-*bis* volto a stabilire che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio di investire della questione l'organo collegiale, che provvede con deliberazione motivata.

Questo essendo l'assetto normativo di riferimento, secondo l'Avvocatura la legge regionale impugnata travalicherebbe dall'ambito delle competenze regionali sotto un duplice profilo; e invero essa deroga alle previsioni della legge-quadro del settore, sia in ordine alla procedura e alla competenza in punto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, sia in ordine alla spettanza dei poteri di revoca di tale organo, di scioglimento del comitato portuale e di eventuale nomina di un Commissario: poteri, questi ultimi, di cui la legge n. 84 del 1994 prevede l'esercizio a mezzo di decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, senza alcuna intesa con la Regione interessata e nei soli casi tassativamente indicati nel comma 3 dell'art. 7.

Tali disposizioni della legge quadro costituirebbero principî fondamentali, che, attenendo a materia (attualmente) di carattere concorrente, il legislatore statale sarebbe legittimato a dettare e che dovrebbero ritenersi vincolanti e non derogabili dalle Regioni.

Né sull'esito dello scrutinio di costituzionalità potrebbe influire la circostanza che il Friuli-Venezia Giulia è Regione ad autonomia speciale, posto che lo statuto, adottato con legge costituzionale n. 1 del 1963 e successive modificazioni e integrazioni – tra cui la legge cost. n. 2 del 2001 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano) –, prevede che la Regione abbia potestà legislativa esclusiva in determinate materie, tassativamente indicate, tra le quali non figura quella dei porti e degli aeroporti civili, di modo che, stante il disposto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – volto a sancire l'applicabilità delle sue disposizioni alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» –, non può dubitarsi che anche per essa la materia *de qua* rientri nell'ambito della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ricordato quindi che, per consolidata giurisprudenza della Corte, nella fase di

transizione tra il vecchio e il nuovo sistema di riparto delle competenze la legislazione regionale deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalle norme vigenti, l'Avvocatura sottolinea il carattere di norma di principio, non derogabile dalle Regioni, dell'art. 8 della legge n. 84 del 1994, come modificato all'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, nella parte in cui riserva al competente organo statale la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, previa intesa con la Regione interessata: e tanto specialmente con riguardo al porto di Trieste, soggetto ad un regime peculiare in quanto «zona franca posta, per mera *fictio iuris*, fuori del territorio doganale dello Stato e soggetta ad un regime particolare previsto dall'Allegato VIII al Trattato di pace del 1947».

3.2.– La Regione Friuli-Venezia Giulia, costituitasi in giudizio, ha chiesto che la proposta questione venga dichiarata inammissibile e infondata, riservandosi di esporre i motivi in separata e successiva memoria.

3.3.– Nel giudizio è altresì intervenuta l'Autorità portuale di Trieste che, riservato «ad ulteriori atti e alla discussione orale una più ampia prospettazione delle proprie argomentazioni», ha chiesto dichiararsi l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.4.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda che una fattispecie assai simile a quella ora sottoposta all'esame della Corte è stata da questa esaminata nelle sentenze n. 198 e n. 199 del 2004, ove trovasi enunciato il principio che «né lo Stato, né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge», posto che l'unico rimedio che l'ordinamento riconosce alle Regioni per contestare la legittimità costituzionale di una legge dello Stato è il ricorso *ex art. 127* della Costituzione.

Peraltro, secondo l'Avvocatura, le norme impugnate sarebbero volte a disciplinare non già le funzioni dell'Autorità portuale, ma la costituzione dei suoi organi: esse, incidendo sugli aspetti ordinamentali di organismi che rientrerebbero nella categoria degli enti pubblici nazionali, in quanto soggetti costituiti con legge dello Stato, sottoposti alla vigilanza del Ministro competente e finanziati dall'erario, verrebbero ad operare nell'ambito della materia – rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato – «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione.

Ricorda quindi che la coesistenza di più potestà decisorie in un medesimo settore può realizzarsi o nell'ambito del procedimento amministrativo destinato a provvedere sul punto (facendo cioè di quel procedimento un luogo di composizione dei diversi interessi) o, come nella fattispecie, attraverso l'attribuzione dell'intera materia ad un unico soggetto istituzionale e la previsione di meccanismi idonei a consentire la rappresentanza al suo interno di tutti i soggetti titolari di competenza *in parte qua*, alla stregua di un'opzione che rientra nella discrezionalità del legislatore e che si presta ad essere sindacata solo sotto il profilo del difetto di ragionevolezza.

Né sarebbe sostenibile la tesi della spettanza alla competenza amministrativa regionale (o addirittura inferiore) della materia dei porti, perché dirimenti, a questi fini, sarebbero, da un lato, la qualificazione del porto come bene pubblico, la cui gestione non potrebbe essere sottratta allo Stato, e, dall'altro, la considerazione che le Autorità portuali sovrintendono al funzionamento di quelli di maggiori dimensioni, vere e proprie infrastrutture strategiche del sistema economico nazionale.

Infine la normativa statale disciplinerebbe, ad avviso della difesa erariale, adeguati meccanismi partecipativi, prevedendo non solo l'intesa con la Regione interessata per la nomina del Presidente, ma la presenza nel comitato esecutivo dell'Autorità di rappresentanti degli enti locali.

3.5.– Nella sua memoria la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta l'assunto dell'Avvocatura dello Stato, secondo il quale i commi 2 e 3 dell'art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004 sarebbero illegittimi per contrasto con i principi fondamentali della materia contenuti, rispettivamente, negli artt. 8 e 7 della legge n. 84 del 1994, attributivi, l'uno, del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Regione interessata, e l'altro dei poteri di revoca del mandato del Presidente, di scioglimento del comitato e di nomina del commissario – da esercitarsi peraltro nei soli casi tassativamente elencati nel comma 3 dell'art. 7 – al medesimo Ministro, senza intesa con la Regione. Contesta, inoltre, l'argomento secondo cui il carattere di norma di principio dell'art. 8 sarebbe particolarmente visibile proprio in relazione al porto di Trieste, in considerazione della sua natura «davvero peculiare – appunto internazionale od extraterritoriale ... (di) zona franca posta, per mera *fictione iuris* fuori del territorio doganale dello Stato e soggetta ad un regime doganale particolare previsto dall'Allegato VIII al Trattato di pace del 1947».

Premette la Regione di aver già precisato, sia nel ricorso per conflitto di attribuzione n. 21 del 2004 sia nel ricorso in via principale n. 79 del 2004, proposto

contro l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, che quest'ultima disposizione, a suo avviso, non ha abrogato l'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2004, essendo essa intervenuta a precisare un elemento della procedura prevista dall'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, la quale, però, non trova più applicazione nel suo territorio, per essere ivi vigente, come norma speciale, il menzionato art. 9; di avere nondimeno impugnato, in via puramente cautelativa, sia il decreto-legge n. 136 del 2004, sia la legge di conversione n. 186 del 2004, avendo il Governo contestato la legittimità della normativa regionale. Chiarisce anche che la materia del contendere non potrebbe ritenersi cessata neppure se il rapporto tra fonte legislativa statale e fonte legislativa regionale venisse ricostruito in termini di successione nel tempo di norme aventi il medesimo campo di applicazione: e invero, quanto all'art. 9, comma 3, della legge regionale, esso disciplina i poteri di revoca del presidente, di scioglimento del comitato portuale e di nomina del commissario, di cui non si occupano affatto le norme statali sopravvenute; quanto al comma 2 della medesima disposizione, perché le norme statali sopravvenute sono state da essa impugunate nella parte in cui prevedono i poteri ministeriali di nomina e di gestione dell'intera procedura.

Secondo la Regione, posto che nel precedente assetto costituzionale le Regioni «non avevano alcuna competenza in materia di porti», in relazione alla legge n. 84 del 1994 non si poneva affatto un problema di distinzione tra principî fondamentali e norme di dettaglio, chiaro essendo soltanto che tale complesso normativo, attraverso la previsione dell'intesa con la Regione interessata e il coinvolgimento nella procedura degli enti locali, riconosceva l'incidenza della funzione in questione sull'economia regionale e l'importanza del contributo delle comunità di base.

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 il settore dei porti è stato attribuito alla potestà legislativa concorrente delle Regioni: conseguentemente, queste hanno ora, da un lato, il potere di dettare la disciplina sostanziale della materia, nell'ambito dei principî fondamentali risultanti dalla legislazione precedente o di quelli dettati *ex novo* dal legislatore statale e, dall'altro, il potere di allocare le funzioni amministrative *ex art. 118* della Costituzione.

Sostiene in particolare la Regione che la giurisprudenza costituzionale avrebbe chiarito che i principî fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione non possono consistere nel riconoscimento di funzioni amministrative (sentenza n. 50 del 2005), ma che tali funzioni lo Stato può autoattribuirsi in attuazione dell'art. 118, comma primo, della Costituzione, e «nel rispetto dei principî di proporzionalità,

ragionevolezza e leale collaborazione ».

Conseguentemente l'evocazione, quale parametro della sostenuta illegittimità della normativa regionale impugnata, dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, dovrebbe ritenersi del tutto inadeguata, perché l'affermazione della competenza ministeriale, contenuta negli artt. 7 e 8 della legge n. 84 del 1994, non potrebbe giustificarsi a titolo di principio fondamentale della materia, ma alla stregua del criterio della sussidiarietà: la normativa regionale avrebbe perciò potuto essere censurata solo in relazione all'art. 118 della Costituzione e non già con riferimento alla norma costituzionale in effetti evocata.

Né sarebbe possibile trasporre il motivo in termini di violazione dell'art. 118 della Costituzione, ostandovi il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 27 della legge n. 87 del 1953, nonché il carattere di giudizio di parti del giudizio di costituzionalità in via principale.

Peraltro, anche ove si fosse di contrario avviso sul punto, le impugnite norme regionali non violerebbero il principio di sussidiarietà, ma ne rappresenterebbero una significativa applicazione: posto infatti che la nomina del Presidente dell'Autorità portuale «non richiede ... una considerazione della situazione complessiva del Paese», essa potrebbe e dovrebbe essere rimessa ad organo regionale, mentre il principio dell'adeguatezza e la considerazione del rilievo nazionale dell'ente sarebbero soddisfatti, l'uno, dalla previsione che le valutazioni iniziali partano dagli enti locali, e l'altro, da quella dell'intesa con il Ministro.

In definitiva, mentre non vi sarebbe alcuna ragione per allocare in capo a quest'ultimo l'intera procedura e il provvedimento finale, l'affermazione della responsabilità regionale sarebbe non solo adeguata, ma la più adeguata possibile nel vigente assetto costituzionale, anche in vista di una corretta impostazione dei rapporti con gli enti locali interessati.

Inconferente sarebbe pure, ad avviso della Regione, il richiamo alla peculiare natura del porto di Trieste, in quanto tale regime non imporrebbe affatto la competenza ministeriale per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, ma inciderebbe solo sul rapporto con le autorità doganali (non a caso, osserva, l'art. 6, comma 12, della legge n. 84 del 1994, prevede specifici poteri del Ministro in relazione ai punti franchi).

Con riguardo, poi, alle censure formulate nei confronti del comma terzo, dell'art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004 – nel richiamare le argomentazioni già svolte sia in relazione all'infondatezza del richiamo all'art. 117, comma terzo, della Costituzione, sia

in ordine all'insussistenza della violazione dell'art. 118, comma primo, della Costituzione «comunque non invocato nel ricorso» – sostiene la deducente che l'inesistenza di esigenze di carattere unitario sarebbe ancora più evidente con riguardo ai poteri di revoca e di nomina del commissario, essendo, i primi, vincolati a determinati presupposti e riguardando, i secondi, un organo destinato a rimanere in carica per un periodo limitato di tempo.

Rileva infine che la norma regionale, sancendo il rispetto delle previsioni contenute nell'art. 7 della legge n. 84 del 1994, intende chiaramente richiamare i casi di revoca ivi elencati.

3.6.– Anche l'Autorità portuale di Trieste ha depositato una memoria, nella quale, ricapitolati i punti salienti della legge n. 84 del 1994, sottolinea che nella disciplina dei porti entrano in gioco interessi di rilievo e di portata nazionali, accanto a interessi territorialmente limitati: in particolare il porto di Trieste, per la sua connotazione geografica, costituirebbe uno snodo essenziale nei traffici con il mercato asiatico, e segnatamente con la Cina.

La circostanza che il complesso meccanismo di nomina del Presidente dell'Autorità portuale ha determinato di fatto in molti scali italiani una situazione di paralisi che si è protratta per anni, andrebbe valutata in tale quadro di riferimento.

Esposti quindi i vari momenti della vicenda che ha condotto alla nomina dell'attuale Presidente dell'Autorità portuale di Trieste nonché all'emanazione, da un lato, della legge regionale n. 17 del 2004 e, dall'altra, del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 186 dello stesso anno, l'interveniente sostiene preliminarmente la piena ammissibilità del suo intervento nel giudizio proposto dal Presidente del Consiglio, alla stregua di una giurisprudenza costituzionale che va manifestando significativi segni di apertura in ordine all'ammissibilità degli interventi di soggetti terzi anche nei giudizi fra Stato e Regioni. Né del resto sarebbe seriamente sostenibile la sua estraneità al giudizio relativo ad una legge, come quella impugnata dall'Avvocatura, che modificherebbe radicalmente la natura e la collocazione di essa esponente.

Ciò posto, secondo la deducente una legge regionale che allochi in capo a organi regionali funzioni statali, come la legge adottata dal Friuli-Venezia Giulia, sarebbe in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, con la VIII disposizione transitoria e finale, comma secondo, con l'art. 7 della legge n. 131 del 2003 nonché con l'art. 65 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, norme tutte che esprimono il «principio della

non apprendibilità diretta» delle funzioni statali da parte delle Regioni e della necessità che a tanto provveda una legge dello stesso Stato.

La norma impugnata sarebbe inoltre incostituzionale per sviamento della funzione legislativa: essa, procedendo attraverso meccanismi unilaterali, si sarebbe infatti appropriata, secondo un *modus procedendi* già ritenuto illegittimo dalla Corte nelle sentenze n. 198 e n. 199 del 2004, di competenze che la legge nazionale di principio non prevede.

La legge regionale avrebbe, in realtà, un carattere provocatorio, posto che, al di là della sua palese incostituzionalità, giammai essa potrebbe correttamente applicarsi ad un procedimento in corso. E di tanto sarebbe ben consapevole la stessa Regione, la quale, nelle conclusioni esposte nel conflitto di attribuzione (reg. confl. n. 21 del 2004), ha chiesto alla Corte di dichiarare che «non spetta allo Stato nominare con decreto ministeriale, senza previa intesa con la Regione, il Presidente dell’Autorità portuale di Trieste»; laddove, se avesse ritenuto applicabile la legge regionale, avrebbe dovuto invocare *tout court* la declaratoria della non spettanza allo Stato del potere di nomina.

L’esclusiva competenza statale a disciplinare il procedimento *de quo* e a procedere alla nomina, ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera g) della Costituzione, si radicherebbe sul carattere di enti pubblici non economici delle Autorità portuali, secondo quanto ritenuto a più riprese anche dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti.

Del resto sarebbe certamente errato far rientrare all’interno della materia porti e aeroporti civili tutto ciò che è disciplinato dalla legge n. 84 del 1994, atteso che il porto emerge non già staticamente, ma dinamicamente, quale centro di attività cruciali sotto il profilo economico-sociale, alla stregua di un approccio ricostruttivo del riparto delle competenze contenuto nella Costituzione, già seguito dalla Corte nelle sentenze n. 363 del 2003 e n. 37 del 2005.

Infine, anche a voler ritenere che l’oggetto del giudizio di costituzionalità inerisca alla materia porti e aeroporti civili, ai sensi del nuovo art. 117 della Costituzione, la norma impugnata sarebbe comunque illegittima per violazione dei principî fondamentali della materia: non sarebbe invero possibile dubitare del fatto che tra questi rientri anche la disposizione che attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la competenza ad effettuare la nomina. Né, in contrario, potrebbe invocarsi la giurisprudenza costituzionale in ordine ai requisiti propri della norma di principio, la quale dovrebbe, da un lato, essere espressione di scelte politiche fondamentali e,

dall'altro, presentare un elevato grado di astrattezza: la stessa Corte avrebbe infatti in più occasioni riconosciuto la legittimità costituzionale di disposizioni legislative statali contenenti principi dettagliati ed autoapplicativi, sulla base del rilievo che «la nozione di principio fondamentale ... non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le materie hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo».

4.– Con ricorso notificato il 27 luglio 2004 (r.r. n. 79 del 2004) la Regione Friuli-Venezia Giulia ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e delle relative norme di attuazione, degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

4.1.– Premesso che, in base a quanto stabilito dall'art. 70, ultimo comma, dello statuto, è stato costituito, con legge 9 luglio 1967, n. 589 (Istituzione dell'Ente autonomo del porto di Trieste), l'Ente autonomo del porto di Trieste, quale ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministero della marina mercantile, la ricorrente osserva che l'art. 8, comma 1 della legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, attribuiva un ruolo di codeterminazione alla Regione nella nomina del Presidente dell'Autorità portuale, coinvolgendo nella relativa procedura le Province, i Comuni e le Camere di commercio territorialmente competenti. Sennonché l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 ha modificato siffatte previsioni, perché ha inserito un ulteriore capoverso, in base al quale, esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata.

Sarebbero stati in tal modo palesemente ristretti e sminuiti gli spazi di intervento della Regione, per giunta in un assetto costituzionale che, a seguito della riforma del Titolo V, ha visto l'espansione delle competenze di tale ente.

In realtà la disposizione censurata, pur avendo carattere generale ed astratto, si inserisce in modo specifico nel quadro della vicenda che da oltre un anno impedisce la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste; vicenda della quale la ricorrente riproduce ampiamente l'esposizione contenuta nel ricorso per conflitto n. 21 del 2004.

Ricorda la Regione, per quel che interessa in questa sede, che, non essendo stata

raggiunta l'intesa prevista dalla legge ed avendo il Ministro proceduto alla nomina di un Commissario alla scadenza del mandato del Presidente, la Regione elaborava una nuova disciplina del settore che, approvata, diventava la legge 24 maggio 2004 n. 17, con la quale la Regione, in attuazione del nuovo riparto di competenze sancito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, viene in sostanza ad invertire i ruoli assegnati dalla legge n. 84 del 1994 al Presidente della Regione e al Ministro, conferendo al primo la responsabilità del procedimento e il compito finale della nomina; al secondo la funzione di dare la propria intesa, a salvaguardia degli interessi generali del sistema portuale.

A soli due giorni di distanza dalla pubblicazione della legge regionale n. 17 del 2004, il Governo adottava il decreto-legge n. 136 del 2004, il cui art. 6, oggetto dell'impugnativa proposta, rende meramente facoltativa l'intesa con la Regione, posto che alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale il Consiglio dei ministri può pervenire per il solo fatto che l'intesa stessa non sia stata raggiunta nel termine di trenta giorni.

Esplicita inoltre che, benché la disciplina statale intervenga a precisare un elemento della procedura prevista dalla legge n. 84 del 1994 che, a seguito della citata legge regionale, non dovrebbe trovare applicazione nel territorio della Regione, sussiste comunque il suo interesse alla decisione del ricorso, in quanto, da un lato, l'affermazione predetta potrebbe non essere condivisa, e, dall'altro lato, l'accoglimento dell'impugnazione già deliberata dal Governo, avverso la legge regionale, renderebbe applicabile anche con riferimento al porto di Trieste la disciplina generale, e quindi la disposizione censurata.

Segnatamente la Regione articola i seguenti motivi di impugnativa:

a) Violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione all'eventuale ripristino anche nella Regione Friuli-Venezia Giulia della competenza ministeriale di nomina.

Ribadito che la legge regionale n. 17 del 2004 farebbe puntuale applicazione dell'art. 118 Cost., che attribuisce all'ente titolare della funzione legislativa il potere di allocazione delle funzioni amministrative, la Regione osserva che la legge statale impugnata disattenderebbe il principio – più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale – secondo cui, nelle materie di competenza regionale, la legge statale, nel rispetto dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, può assegnare allo Stato (e regolare) solo funzioni amministrative che debbano essere esercitate unitariamente,

salva in ogni caso la necessità dell'adozione di un *iter* in cui assumano «il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (Corte costituzionale n. 303 del 2003; n. 6 del 2004).

E in effetti, mentre la legge regionale ha conservato il potere di codeterminazione del Ministro, in considerazione del principio fondamentale espresso dalla legge n. 84 del 1994, la norma impugnata non solo avrebbe declassato l'intesa, trasformandola da forte a debole, ma avrebbe ribadito una competenza ministeriale non più adeguata al nuovo assetto costituzionale.

A giudizio della Regione, infatti, la nomina del Presidente dell'Autorità portuale non sarebbe funzione che debba essere necessariamente svolta in sede centrale, sembrando semmai più consono ai principî di sussidiarietà e di proporzionalità una nomina regionale, alla quale lo Stato dia il suo consenso, mentre il criterio dell'adeguatezza, stabilito dall'art. 118 della Costituzione, rende evidentemente preferibile che le valutazioni di base partano dalle comunità locali, secondo un modulo già insito nella legge n. 84 del 1994 e «che non v'è ragione di non far valere anche per la competenza regionale».

Conseguentemente, qualora si ritenga che l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, abbia abrogato l'art. 9 della legge regionale n. 17 del 2004, così ripristinando il potere ministeriale di nomina, lo stesso, alla luce delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, «in relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia», dovrebbe essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 118, commi primo e secondo, della Costituzione.

b) Violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione, «in relazione alla possibilità di procedere a nomina senza intesa con la Regione».

In ordine a tale profilo la Regione, ricordato che la norma statale impugnata disciplina una materia in cui la Regione ha competenza legislativa, salva la determinazione, da parte dello Stato, dei principî fondamentali, rileva che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, ove lo Stato eserciti una funzione amministrativa in materia regionale, è necessaria l'intesa con la Regione interessata: si tratterebbe di intesa forte, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituirebbe ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (sentenze n. 303 del 2003 e n.

233 del 2004).

Peraltro, poiché non è ipotizzabile che l'intesa necessaria alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale risulti di fatto impossibile, posto che entrambe le parti – Stato e Regione – sono tenute ad improntare il proprio comportamento al principio della leale collaborazione, e poiché esistono meccanismi atti a garantire comunque il funzionamento dell'organo (come l'attribuzione delle funzioni di vicepresidente al comandante del porto), è evidente l'insussistenza della necessità di provvedere unilateralmente all'investitura, non essendovi alcun pericolo di lesione di interessi di rango costituzionale.

In definitiva, l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 lederebbe la sfera costituzionale di competenza della Regione perché non solo abbasserebbe la tutela dell'autonomia regionale rispetto alla norma previgente, ma opererebbe «questa *deminutio* dopo che la Regione Friuli-Venezia Giulia è stata dotata di competenza costituzionale in materia di porti, competenza che ... può essere derogata ... solo prevedendo un'intesa forte».

c) In subordine al punto b: violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione, in quanto si prevede che il conflitto venga risolto con la semplice prevalenza di una delle parti.

Il fatto che l'organo individuato come competente all'adozione della decisione finale non costituisca un'istanza «neutra» o realmente equidistante tra Ministro e Regione, ma piuttosto una propaggine del primo, costituirebbe, in presenza di interessi costituzionali di pari dignità e tali da non mettere in gioco la linea politica del Governo, un ulteriore aspetto della denunciata illegittimità.

d) In ulteriore subordine al punto b: violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 Cost., in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e del principio di leale collaborazione, in quanto si prevede che il semplice passaggio di 30 giorni consenta la sostituzione del Governo all'intesa.

Osserva la Regione che il censurato art. 6 non richiede, perché scatti la possibilità di definire la procedura a mezzo di delibera del Consiglio dei ministri, altro che il decorso del termine di trenta giorni dal momento in cui sono state esperite le «procedure di cui al comma 1» – e cioè trenta giorni dal ricevimento della prima o della seconda terna di candidati o trenta giorni dalla scadenza del termine per le designazioni –, laddove è principio consolidato che, anche in caso di intesa debole, lo Stato può

decidere unilateralmente solo dopo aver cercato l'accordo con reiterate trattative.

Per le ragioni esposte insiste dunque la Regione Friuli-Venezia Giulia affinché la Corte dichiari illegittimo l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, per violazione degli artt. 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione.

4.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha dedotto argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle svolte nel giudizio instaurato dalla Regione Campania, osservando che la pretesa illegittimità dell'impugnato art. 6 è destinata a venir meno a seguito delle modifiche apportate al decreto-legge n. 136 del 2004 in sede di conversione e chiedendo che la Corte dichiari l'inammissibilità del ricorso per cessazione della materia del contendere.

4.3.– Nel giudizio è altresì intervenuta l'Autorità portuale di Trieste che, riservata «ad ulteriori atti e alla discussione orale una più ampia prospettazione delle proprie argomentazioni», ha chiesto dichiararsi l'improponibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.4.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta l'assunto della difesa erariale in ordine alla sopravvenuta cessazione della materia del contendere dal momento che – quand'anche l'art. 1, comma 2, della legge di conversione, che fa salvi «gli effetti degli atti compiuti ai sensi dell'art. 8, comma 1-*bis*, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, fino alla data di entrata in vigore della presente legge», fosse interpretato, come sembra prospettare l'Avvocatura, nel senso di ritenere salvi non già gli atti, ma gli effetti degli atti *medio tempore* adottati – la portata lesiva della norma impugnata sarebbe solo ridotta, ma non eliminata. Tale lettura infatti, pur comportando la necessità dell'avvio di una nuova procedura di nomina, lascerebbe in piedi il *vulnus* costituito dalla salvezza, sia pure per un periodo limitato di tempo, del provvedimento adottato dal Ministro in mancanza di intesa con la Regione e anzi in motivata opposizione della stessa.

4.5.– L'Autorità portuale di Trieste nella sua memoria, ripercorsi i vari momenti della vicenda sfociata negli atti normativi e amministrativi ora impugnati innanzi alla Corte costituzionale e dedotta l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per sopravvenuta caducazione, con effetto *ex tunc*, della disposizione impugnata, espone considerazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle

svolte nel giudizio instaurato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (r.r. n. 78 del 2004), in punto di rilevanza dei porti nel sistema economico complessivo e di natura giuridica (enti pubblici non economici) delle Autorità portuali; ribadisce, conseguentemente, la esclusiva competenza dello Stato a disciplinare il procedimento di nomina del Presidente e ad effettuarla, *ex art.* 117, comma secondo, lettera g) della Costituzione; sottolinea la natura di principio fondamentale della materia della norma che attribuisce al Ministro la competenza in ordine alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

Del tutto infondato sarebbe poi l'assunto relativo alla illegittima "appropriazione", da parte dello Stato, di una funzione ormai regionale, atteso che, a prescindere dall'incostituzionalità della legge n. 17 del 2004, con la quale la Regione Friuli-Venezia Giulia avrebbe in sostanza ritenuto di «farsi giustizia da sé», i principi enunciati nelle richiamate pronunce della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004 si applicherebbero solo nel caso in cui lo Stato attragga a sé funzioni nuove ricadenti in materia regionale, e non già quando lo Stato disciplini una funzione già sua.

Considerato allora che l'intesa prevista dall'art. 8 della legge n. 84 del 1994 rivestirebbe carattere debole, la norma impugnata sarebbe pienamente legittima, in quanto funzionale alla conclusione del procedimento.

Evidenziato poi che le intese c.d. deboli – la cui *ratio* andrebbe ravvisata nell'esigenza di tutelare superiori interessi nazionali, altrimenti pregiudicati dall'*impasse* derivante dalla necessità di trovare l'accordo tra tutte le parti – sono state ritenute legittime dalla Corte costituzionale, segnatamente in relazione a quelle funzioni che si collocano «all'incrocio» tra una pluralità di competenze, segnala la deducibile che la validità della ricostruzione in termini di "intesa debole" del meccanismo delineato nella norma impugnata sarebbe confermata da numerosi argomenti, quali la partecipazione al procedimento di soggetti diversi dalle Regioni; la rilevanza nazionale ed internazionale degli interessi coinvolti; l'esigenza di rapida chiusura del procedimento; la sicura spettanza allo Stato del potere di nomina.

Infine, la costituzionalità dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, in quanto volto ad introdurre una norma di chiusura del sistema, emergerebbe dalla più recente giurisprudenza della Corte (sentenza n. 62 del 2005), nonché dal carattere di «massimo organo politico-amministrativo» del Consiglio dei ministri, cui è affidata la decisione ultima e definitiva sul punto, secondo un modulo che, già percorso nell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 del 1997, è stato altresì ripreso nell'art. 8 della legge n. 131 del

2003 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Infine la previsione della sostituzione della delibera consiliare all'intesa all'esito del semplice passaggio di trenta giorni risponderebbe in pieno al principio di efficienza e funzionalità dell'azione amministrativa sancito nell'art. 97 della Costituzione.

5.– Con ricorso del 21 settembre 2004 (n. 92 del 2004 R.R.) la Regione Friuli-Venezia Giulia ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 27 luglio 2004, n. 186, in relazione all'art. 1, comma 2, e alla modifica dell'art. 6, comma 1 del decreto-legge n. 136 del 2004, per violazione della legge costituzionale n. 1 del 1963 e delle relative norme di attuazione; degli artt. 3, 117 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

5.1.– Premette la ricorrente che la proposizione del presente ricorso segue quella di altri due giudizi da essa instaurati, l'uno contro l'art. 6 del decreto-legge, oggetto della legge di conversione ora impugnata, e l'altro a mezzo di conflitto di attribuzione, promosso contro l'atto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste.

Ricorda quindi come la legge n. 186 del 2004, convertendo, con modificazioni, l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, abbia riscritto l'art. 8, comma 1-*bis* della legge n. 84 del 1994, nel senso di rafforzare – anche se in maniera non ancora costituzionalmente esaustiva – il ruolo della regione nella procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale; ma che all'operatività della nuova normativa è stata sottratta proprio la vicenda relativa al porto di Trieste, posto che con l'art. 1, comma 2, sono stati «fatti salvi gli effetti degli atti compiuti» in base al modificato art. 6 del decreto, «fino al momento di entrata in vigore della presente legge».

Sostiene la Regione che anche il nuovo art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 e l'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, sono lesivi delle sue competenze costituzionali.

Segnatamente, per quanto attiene all'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, la norma, tenendo fermi gli effetti degli atti adottati ai sensi di una norma incostituzionale, risulterebbe affetta dai medesimi vizi di costituzionalità denunciati nel ricorso proposto contro l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 (r.r. n. 79 del 2004), senza che sul suo perdurante interesse alla declaratoria di illegittimità di tale disposizione possa influire il fatto che con la legge regionale n. 17 del 2004 la Regione ha esercitato, nel quadro dei principî fondamentali stabiliti dalla legge statale, la potestà

legislativa che la Costituzione le attribuisce in materia di porti: e invero la relativa disciplina è stata impugnata dallo Stato, di guisa che l'eventuale accoglimento della questione renderebbe applicabile anche al porto di Trieste la normativa generale.

L'esponente ripropone pertanto tutte le argomentazioni svolte nel ricorso proposto avverso l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, norma della quale ha sostenuto l'illegittimità:

a) per violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in relazione all'eventuale ripristino nella Regione Friuli-Venezia Giulia della competenza ministeriale alla nomina;

b) per violazione dei medesimi parametri di cui innanzi, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione alla possibilità che si proceda alla nomina senza intesa della Regione;

c) in subordine, rispetto al punto b), per violazione delle norme e dei principi costituzionali evocati, in relazione alla previsione che il conflitto venga risolto con la semplice prevalenza di una delle parti nonché, in via ulteriormente gradata, in relazione alla previsione «che il semplice passaggio di trenta giorni consenta la sostituzione del Governo all'intesa».

Chiarisce anche la Regione che la portata lesiva della norma non verrebbe meno ove essa fosse interpretata nel senso di ritenere salvi, fino all'entrata in vigore della legge di conversione, non già gli atti, ma gli effetti degli atti adottati ai sensi dell'art. 6, nella sua originaria formulazione: a ben vedere infatti tale lettura della disposizione, pur comportando la necessità dell'avvio di una nuova procedura di nomina, lascerebbe in piedi la lesione derivante dalla salvezza, sia pure per un periodo limitato di tempo, del provvedimento adottato dal Ministro in mancanza di intesa con la Regione e anzi in motivata opposizione della stessa.

In ogni caso, ad avviso della deducente, l'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 3 della Costituzione nonché per eccesso di potere legislativo (come diffusamente argomentato negli atti introduttivi dei due precedenti giudizi).

Sottolineato, in particolare, che il decreto-legge n. 136 del 2004 è stato adottato a soli due giorni di distanza dalla pubblicazione (avvenuta il 26 maggio) della legge regionale n. 17 del 2004; che il successivo 3 giugno il Consiglio dei ministri ha autorizzato la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste; che il giorno 15

ha preso corpo il relativo provvedimento; che il 27 luglio infine è stata promulgata la legge ora impugnata, la quale fa salvi gli atti posti in essere ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 – e cioè in pratica la citata nomina, unico atto in realtà intervenuto nelle more – la Regione ricorrente sostiene che, in tal modo, lo Stato avrebbe di fatto posto in essere una procedura *ad hoc* per un caso specifico e in danno della Regione Friuli-Venezia Giulia, con uso distorto del potere legislativo e conseguente violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ma, a parte ciò, a giudizio della Regione, l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, come riformulato in sede di conversione del decreto, ove inteso nel senso della perdurante competenza ministeriale all'atto finale di nomina, avrebbe un suo specifico profilo di illegittimità: infatti, fermo il rilievo relativo alla inapplicabilità della disciplina generale al porto di Trieste e della sussistenza dell'interesse alla decisione in ragione soltanto dell'impugnativa proposta dal Presidente del Consiglio avverso la legge regionale, il nuovo art. 6, mantenendo in capo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il potere di nomina – pur nell'ambito della terna formulata dal Presidente della Giunta regionale – perpetuerebbe la violazione dell'art. 117, comma terzo, e dell'art. 118 della Costituzione, in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

In tale contesto alla reiezione della questione di costituzionalità potrebbe pervenirsi solo qualora l'espressione «il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica il prescelto», all'interno della terna formulata dal Presidente della Regione, venisse intesa nel senso che compete al Ministro la manifestazione dell'intesa su uno dei tre nomi per i quali è stato dato il gradimento della Regione, fermo il principio che spetta in ogni caso al Presidente di questa la competenza ad effettuare la nomina, in conformità, dunque, a quanto prevede ora la legge regionale n. 17 del 2004.

5.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto alla Corte di rigettare il ricorso, dichiarando la legittimità costituzionale della legge n. 186 del 2004, in relazione all'art. 1, comma 2, e alla modifica dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 136 del 2004.

Rileva preliminarmente l'Avvocatura che la norma di cui all'art. 9, comma 2, della legge regionale n. 17 del 2004, eccede chiaramente l'ambito di competenza della Regione, atteso che le disposizioni della legge quadro in materia portuale – della legge n. 84 del 1994 – che disciplinano la procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, devono essere ritenute norme di principio assolutamente vincolanti per le

Regioni, vertendo esse, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, del nuovo Titolo V della Costituzione, su materia di competenza concorrente.

Quanto al decreto-legge n. 136 del 2004, l'Avvocatura ne ribadisce la piena costituzionalità, rilevando che la contestata disposizione di cui all'art. 6 non ha inciso sulla disciplina anteatta se non nel senso di aver previsto un termine – quello, appunto, di trenta giorni – volto ad accelerare la procedura di codecisione fra Stato e Regione. L'allegata circostanza – secondo cui la norma, così come riformulata, avrebbe consentito al Ministro di superare, nelle more, l'espresso dissenso della Regione Friuli-Venezia Giulia sul candidato prescelto – non rileverebbe che in via di mero fatto, e sarebbe, quindi, priva di rilievo giuridico.

La pretesa illegittimità dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, derivante dalla presunta incostituzionalità dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, non sarebbe dunque, ad avviso della deducente, fondata.

In ordine poi all'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 136 del 2004, nella formulazione assunta dopo le modifiche apportate in sede di conversione, dalla legge n. 186 del 2004, sostiene l'interveniente che la procedura ora prevista, da un lato, esalta le prerogative del Presidente della giunta regionale, rafforzando il procedimento volitivo concordato che è alla base dell'atto di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, dall'altro, consente, con una norma acceleratoria di chiusura, di pervenire comunque, entro termini ragionevoli, alla conclusione del procedimento.

5.3.– Nel giudizio è intervenuta l'Autorità portuale di Trieste che, riservata «ad ulteriori atti e alla discussione orale una più ampia prospettazione delle proprie argomentazioni», ha chiesto dichiararsi l'improponibilità, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia.

5.4.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia, in merito all'illegittimità derivata dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, contesta, in primo luogo, l'assunto secondo cui rivestirebbe carattere di «mero fatto», privo di rilievo giuridico, la circostanza che il disposto dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 avrebbe permesso al Ministro «di piegare» il procedimento ai propri fini e di superare il dissenso della Regione sul nominativo proposto dal Ministro stesso: il ricorso infatti non si esaurirebbe affatto nella prospettazione di siffatta circostanza – comunque rilevante sul piano giuridico – ma sarebbe volto a far valere, contro la norma di sanatoria, tutti i motivi di illegittimità adottati nei confronti dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, la violazione del

principio di eguaglianza nonché l'eccesso di potere legislativo.

Sottolineato poi che la difesa erariale non ha preso alcuna posizione sulla questione interpretativa del testo dell'art. 6, come riformulato in sede di conversione, insiste per l'accoglimento del ricorso.

5.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziato che il presente giudizio attiene alla legittimità costituzionale di una norma statale che prevede un'intesa debole tra Stato e Regione in relazione alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, sostiene che giammai il riparto di competenze voluto dalla Costituzione potrebbe essere inteso nel senso che allo Stato venisse sottratta la gestione dei propri beni demaniali, quali sono le zone portuali. Afferma inoltre che, essendo in ogni caso i porti di maggiori dimensioni vere e proprie infrastrutture strategiche del sistema economico nazionale, correttamente l'organo di vertice dell'Autorità deputata a gestirli deve essere regolato e prescelto a livello centrale.

Né sarebbe corretto, metodologicamente, scrutinare la legittimità delle norme impugnate alla luce del criterio acritico e inappagante della inadeguatezza, *in parte qua*, dell'intesa debole, perché, a ben vedere, sancito il principio per cui i rapporti tra soggetti di rango costituzionale devono essere improntati alla leale collaborazione, l'intesa necessaria a soddisfare tale criterio non sarebbe né dovrebbe essere né quella forte, né quella debole, ma semplicemente l'intesa «leale».

La difesa erariale esamina quindi alcuni punti nevralgici della disciplina dettata dalla legge n. 84 del 1994, e segnatamente gli articoli 9 e 5: il primo che, definendo composizione e funzioni del Comitato portuale e facendone l'organo amministrativo di maggior rilievo dell'ente, chiamato, tra l'altro, ad approvare il piano operativo e il bilancio, prevede che ne facciano parte in quota paritaria, tre membri in rappresentanza delle istanze centrali e tre in rappresentanza di quelle locali; il secondo, che, al comma 8, attribuisce addirittura alle Regioni un potere sostitutivo nei confronti dello Stato quanto alla realizzazione delle grandi infrastrutture in tutti i porti compresi nel proprio territorio (ad eccezione soltanto di quelli finalizzati alla difesa militare).

In tale contesto sarebbe, ad avviso dell'Avvocatura, quanto meno improprio sostenere che la normativa sia, nel suo complesso, irriguardosa delle competenze regionali, per il solo fatto che sulla nomina del Presidente dell'Autorità portuale non sia prevista un'intesa forte con la Regione.

Del resto la Corte costituzionale avrebbe chiarito, fin dalla sentenza n. 379 del 1992 (con riferimento ad un contesto in cui l'intesa, attenendo ai rapporti tra Consiglio

superiore della Magistratura e Ministro di grazia e giustizia, era sicuramente di tipo debole), che l'intesa implica un preciso vincolo di metodo, e in particolare il rispetto di una serie di oneri procedurali la cui inosservanza è giustiziabile sia in sede ordinaria, sia, soprattutto, innanzi alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni.

In particolare nella fattispecie, ai fini dell'esercizio di una competenza a titolarità congiunta, quale quella della gestione delle grandi infrastrutture portuali, si sarebbe preferito il modulo dell'affidamento delle attribuzioni rilevanti ad un ente terzo, l'Autorità portuale, appunto, recuperando la necessaria partecipazione tra Stato e Regione nella fase della costituzione dell'organo stesso.

L'Avvocatura ricorda, quindi, che la nomina degli organi di un ente pubblico costituisce un atto necessario e dovuto, la cui mancata adozione, come nel caso del Presidente dell'Autorità portuale, può essere fonte di gravi disfunzioni e di responsabilità giuridica e politica del Governo nazionale. In tale contesto l'adozione del decreto-legge n. 136 del 2004 – emanato al fine di superare la situazione di stallo determinata dall'atteggiamento ostruzionistico della Regione – sarebbe pienamente giustificata: e invero l'intesa forte, prevista dall'art. 8 della legge n. 84 del 1994, si era trasformata in un *liberum veto*, contro il quale non vi era altra difesa che la decretazione d'urgenza.

In definitiva, da un lato, il disposto dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, nella sua originaria formulazione dovrebbe ritenersi legittimo in quanto improntato al principio dell'intesa leale; dall'altro lato, il testo della medesima norma, risultante dalle modifiche adottate in sede di conversione, non sarebbe certamente qualificabile come norma di dettaglio, che illegittimamente regolerebbe una questione rientrante ora nella competenza legislativa della Regione, costituendo al contrario principio fondamentale, come diffusamente argomentato nel ricorso in via principale proposto contro la legge regionale, con la quale la Regione ha cercato di imporre la propria interpretazione in ordine al riparto delle competenze legislative, senza rispettare la procedura di cui all'art. 127 della Costituzione.

5.6.– L'Autorità portuale di Trieste ripropone, nella sua memoria, argomentazioni difensive già esplicitate nelle memorie depositate negli altri giudizi, insistendo sul rilievo che gli asseriti vizi di eccesso di potere legislativo e di violazione della leale cooperazione, che inficerebbero la normativa impugnata, sarebbero stati impropriamente evocati da parte di chi ha platealmente abusato del proprio potere legislativo per autoassegnarsi funzioni di competenza statale. Sostiene inoltre che la

pretesa applicazione, peraltro indimostrata, del disposto dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, nell'originaria versione, alla sola nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste avrebbe carattere di mero fatto, priva di rilievo giuridico.

Quanto, poi, alla presunta illegittimità della clausola di salvezza contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge di conversione, essa sarebbe assolutamente legittima, in quanto «espressione di valori costituzionalmente ineccepibili, quali quelli della certezza e della continuità dei rapporti giuridici», fermo peraltro il principio che i rapporti sorti sulla base del decreto-legge non convertito e fatti salvi dalla legge ben possono essere aggrediti davanti al giudice comune.

Infine, quanto alle censure formulate nei confronti dell'art. 6 del decreto-legge, come modificato in sede di conversione, la deducente, dato atto della scarsa chiarezza del dettato normativo, e dei dubbi «sulla bontà e (sulla stessa costituzionalità) della macchinosa soluzione inserita in sede parlamentare», evidenzia che le questioni, per vero molteplici, poste dalla norma impugnata sono totalmente ignorate dalla ricorrente, la quale si limita a sostenerne l'illegittimità sotto l'unico, paradossale profilo della spettanza regionale del potere di nomina.

Considerato in diritto

1.– Sia pure in riferimento a diversi testi legislativi, tutti i ricorsi (r.r. nn. 71, 73, 78, 79 e 92 del 2004) investono le questioni della spettanza e delle modalità di esercizio del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale: ciò che impone la riunione dei relativi procedimenti.

2.– Preliminarmente, devono essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati – nei procedimenti di cui ai ricorsi nn. 78, 79 e 92 r.r. del 2004 – dall'Autorità portuale di Trieste, non essendo sufficiente a legittimare l'intervento nei giudizi promossi in via principale avverso leggi statali o regionali la circostanza che l'interveniente sia destinatario della disciplina recata dalle leggi oggetto della questione di competenza costituzionale (sentenze n. 150 del 2005; n. 167 del 2004; n. 303 del 2003).

3.– Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata – aderendo alla concorde richiesta delle Regioni ricorrenti e del Presidente del Consiglio dei ministri – la cessazione della materia del contendere relativamente ai ricorsi nn. 71 e 73 proposti, rispettivamente, dalle Regioni Campania e Toscana per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), in quanto entrambe le Regioni hanno espressamente dichiarato che le loro ragioni di doglianza

sono state integralmente soddisfatte dalle sostanziali modifiche apportate alla norma censurata dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse).

4.– Venendo al merito, le questioni poste dai ricorsi nn. 78, 79 e 92 del 2004, concernono tutte la legittimità costituzionale di norme che, incidendo sulla disciplina di cui all'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), mirano a creare meccanismi volti a superare la situazione di stallo che si crea quando, in fatto, non si realizza l'intesa che, per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, il citato art. 8 prevede debba raggiungersi tra Ministro dei trasporti (ora delle infrastrutture e dei trasporti) e Regione interessata.

4.1.– La legge n. 84 del 1994, dopo aver distinto (nell'ambito della categoria II) in tre classi i porti marittimi – non finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato (categoria I) – 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), prevede l'istituzione dell'Autorità portuale in taluni porti (elencati dall'art. 6, comma 1), comunque tutti 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 (...) nonché (...) di bilancio e finanziaria” (art. 6, comma 2), ma è soggetta alla vigilanza del Ministro (art. 12) e al controllo della Corte dei conti (art. 6, comma 4) – sono costituiti (art. 7) dal comitato portuale, dal segretariato generale, dal collegio dei revisori dei conti e, quale vertice dell'Autorità, dal Presidente, che ne «ha la rappresentanza, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta» (art. 8, comma 2).

L'art. 8, comma 1, dispone che «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, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'articolo 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro dei trasporti e della navigazione 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».

4.2.– Non è revocabile in dubbio che quest'ultima 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 sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione.

Altrettanto indubbio è che questa inequivoca volontà originaria della legge non può essere misconosciuta – qualificando come “debole” l'intesa in questione – dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei “porti e aeroporti civili” tra quelle di “legislazione concorrente” previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.: anzi, deve dirsi che la norma statale *de qua*, in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 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 (sentenza n. 6 del 2004).

Ne discende che *ab origine* l'art. 8 della legge n. 84 del 1994 esigeva, ed *a fortiori* esige oggi – alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001 – «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto» di nomina, quale «forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione», ed esclude ogni «possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (sentenza n. 27 del 2004); con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (sentenza n. 6 del 2004).

4.3.– In presenza di tale situazione normativa, sia lo Stato – dapprima attraverso l’art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, quindi attraverso le modifiche ad esso apportate dalla legge di conversione n. 186 del 2004 – sia la Regione Friuli-Venezia Giulia, hanno posto in essere norme volte a superare la situazione di stallo che si determina – come, in concreto, si è determinata relativamente all’Autorità portuale di Trieste – in caso di mancato raggiungimento dell’intesa.

A tale proposito, va detto che l’esigenza di leale cooperazione, insita nell’intesa, non esclude *a priori* la possibilità di meccanismi idonei a superare l’ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l’esigenza di provvedere, l’opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all’impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa.

Tali meccanismi, quale che ne sia la concreta configurazione, debbono in ogni caso essere rispettosi delle esigenze insite nella scelta, operata dal legislatore costituzionale, con il disciplinare la competenza legislativa in quella data materia: e pertanto deve trattarsi 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.

Si tratta di criteri (forse, in assoluto non esaustivi) dei quali questa Corte ha già fatto uso in alcune decisioni aventi ad oggetto discipline che, ad esempio in tema di interventi intesi ad evitare interruzioni nella fornitura di energia elettrica (sentenza n. 6 del 2004) e di stoccaggio di rifiuti speciali (sentenza n. 62 del 2005), prevedevano strumenti sostitutivi dell’intesa quando a questa fosse risultato impossibile pervenire; criteri sulla base dei quali è possibile decidere i ricorsi in esame.

5.– La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17, dopo aver pedissequamente trascritto l’art. 8, comma 1, della legge statale n. 84 del 1994 – ma attribuendo 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 (art. 9, comma 1) – prevede (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» e che (comma 3) 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 «nel rispetto delle previsioni di cui all'articolo 7 della legge» n. 84 del 1994.

Il ricorso (r.r. n. 78 del 2004) del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale si lamenta la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. – essendo tale materia governata, in assenza di qualsiasi disciplina speciale contenuta nello statuto della Regione, dalla citata norma costituzionale *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – è fondato.

Va premesso che la legge n. 84 del 1994 costituiva la legge generale, ed oggi costituisce la legge-quadro in materia di porti, dal momento che essa – come peraltro annuncia il suo art. 1 – ne disciplina compiutamente, sulla base della loro classificazione (che non può che essere ispirata a principi uniformi per tutto il territorio nazionale), tra l'altro, 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 ed operazioni interessanti il porto, la vigilanza ed i controlli sulla gestione, l'organizzazione del lavoro portuale.

E' in tale contesto che va inquadrata la previsione normativa circa la spettanza al Ministro del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, la cui costituzione, va ricordato, è prevista per i porti aventi rilevanza economica internazionale o nazionale (classi I e II della categoria II); previsione che armonicamente si inserisce nel complesso quadro, descritto dalla legge statale, nel quale si iscrivono, in particolare, i compiti attribuiti al Presidente («coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché coordinamento e controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali»); amministrazione delle «aree e beni del demanio marittimo»; autorizzazione delle operazioni portuali e concessione di aree e banchine; potere di indire, presiedendola, una conferenza di servizi con le amministrazioni interessate a lavori di escavazione e manutenzione dei fondali; ecc.).

Il Presidente, in sintesi, è posto al vertice di una complessa organizzazione che

vede coinvolti, e soggetti al suo coordinamento, anche organi schiettamente statali (presiede, tra l'altro, il comitato portuale del quale fanno parte il comandante del porto e, in rappresentanza dei Ministeri delle finanze e dei lavori pubblici, un dirigente dei servizi doganali ed uno dell'ufficio speciale del genio civile), e gli è assegnato un ruolo fondamentale, anche di carattere propulsivo, perché il porto assolva alla sua funzione (di rilevanza internazionale o nazionale, secondo la classe di appartenenza), comunque interessante l'economia nazionale.

Ne discende che se la scelta, operata dal legislatore statale nel 1994, di coinvolgere la Regione nel procedimento di nomina del Presidente costituisce riconoscimento del ruolo del porto nell'economia regionale e, prima ancora, locale (dove il potere di proposta riconosciuto alla Provincia, al Comune ed alla Camera di commercio), la scelta del legislatore costituente del 2001 – di inserire la materia “porti e aeroporti civili” nel terzo comma dell'art. 117 Cost. – non può essere intesa quale “declassamento” degli interessi dell'intera comunità nazionale connessi all'attività dei più importanti porti: interessi, anche questi, la cui cura è, con la vastità dei compiti assegnatigli ed il ruolo riconosciutogli, affidata in primo luogo al Presidente, e pertanto la sua nomina, come era attribuita al Ministro dalla legge generale del 1994, così resta a lui attribuita dalla medesima legge-quadro che ancora oggi governa la materia.

In breve, l'originaria previsione in tema di potere di nomina si coordina con l'insieme della legge contribuendo, quale sua organica articolazione, all'equilibrio che essa realizza tra istanze centrali, regionali e locali; sicché tale previsione continua a costituire principio fondamentale della materia, alla pari delle altre sulla composizione degli organi e sui loro compiti e poteri.

Non coglie nel segno, pertanto, la Regione quando contesta la pertinenza del parametro costituzionale invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e sostiene che, semmai, quello pertinente sarebbe costituito dall'art. 118 della Costituzione, potendosi «l'affermazione della competenza ministeriale ... giustificare (solo) alla stregua del criterio della sussidiarietà»; 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.

Tale rilievo è sufficiente – con assorbimento di ogni altro profilo – per dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 9, comma 2, della legge della Regione Friuli-

Venezia Giulia, in quanto contrastante con il principio fondamentale secondo il quale il potere di nomina del Presidente dell’Autorità portuale (qui, di Trieste) compete, previa intesa con la Regione, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Per le medesime ragioni deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 3, della medesima legge che, in contrasto con il principio fondamentale posto (quale logica conseguenza del potere di nomina) dall’art. 7 della legge n. 84 del 1994 in tema di potere di revoca del Presidente, di scioglimento del comitato portuale e di nomine commissariali, attribuisce tale potere al Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia.

6.– L’art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 ha aggiunto, all’art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, un comma 1-*bis* a tenore del quale, «esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l’intesa con la Regione interessata, il Ministro può chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata».

6.1.– Con ricorso (n. 79 del 2004) notificato il 27 luglio 2004 – e, pertanto, coevo alla promulgazione della legge (n. 186 del 2004) di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 136 – la Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollecitato la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma, per contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost., per l’ipotesi che essa pretenda di ripristinare nella Regione la competenza del Ministro viceversa attribuita, dalla legge regionale n. 17 del 2004, al Presidente della Regione stessa; in subordine, in quanto la norma elimina l’intesa con la Regione, attribuisce alla parte ministeriale la prevalenza sulla Regione in caso di mancata intesa e ciò, peraltro, sulla base del mero decorso del breve termine di trenta giorni.

6.2.– Le medesime censure sono state riproposte, con il ricorso n. 92 del 2004, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, in relazione all’art. 1, comma 2, della legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, secondo il quale «sono fatti salvi gli effetti degli atti compiuti», in base al (poi modificato) art. 6 del decreto-legge, fino al momento di entrata in vigore della legge di conversione.

6.3.– Preliminarmente, deve escludersi che il sopravvenire della legge di conversione, con le sostanziali modifiche apportate al testo originario dell’art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, abbia fatto venir meno l’interesse alla decisione del ricorso, dal momento che la legge di conversione – facendo salvi gli effetti degli atti compiuti nelle more del procedimento legislativo di conversione – ha conferito al testo originario del citato art. 6 piena vigenza, tra il 28 maggio e il 27 luglio 2004, quale

fondamento avente forza di legge di provvedimenti amministrativi.

La circostanza che l'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004 farebbe salvi, secondo la sua formulazione letterale, non già gli atti compiuti, ma soltanto i loro effetti, è priva di qualsiasi rilevanza e non vale a rendere improcedibile il presente giudizio di legittimità costituzionale: la tesi contraria presupporrebbe che, contrariamente a quanto concordemente riferito da tutte le parti, gli atti compiuti in base alla norma poi modificata (e quindi, segnatamente, la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Trieste) abbiano automaticamente perso efficacia con l'entrata in vigore della legge di conversione, e non abbiano pertanto continuato a produrre effetti oltre quella data. Il fatto che, al contrario, l'atto di nomina adottato sulla base della norma qui censurata sia tuttora, pacificamente, efficace, rende palese che la questione posta con riguardo al tenore letterale dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004 è di natura sterilmente lessicale, priva di consistenza giuridica.

6.4.– Dovendosi esaminare nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004 solo perché, come si è chiarito, l'art. 1, comma 2, della legge di conversione ne ha fatto salvi (nel modo che si è detto) gli effetti, a tale esame può procedersi in relazione al ricorso n. 92 del 2004 – che quest'ultima norma impugna – e non già al ricorso n. 79 del 2004, in relazione al quale deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

6.5.– Il primo motivo di ricorso, con il quale si censura la pretesa della legge statale di ripristinare nella Regione una competenza ministeriale che legittimamente la legge regionale n. 17 del 2004 ha attribuito al Presidente della Regione, è infondato per le ragioni, diffusamente esposte in precedenza, in forza delle quali è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale.

6.6.– Fondati sono, viceversa, gli altri motivi di ricorso.

Non è revocabile in dubbio, infatti, che la norma impugnata si risolve nel rompere, a danno della Regione, l'equilibrio – realizzato, come si è detto (*sub* 5), anche grazie alla disciplina dell'attribuzione e delle modalità di esercizio del potere di nomina – tra istanze ed esigenze di vario livello assicurato dalla legge n. 84 del 1994, nella sua originaria formulazione, e nel degradare l'intesa, prevista dall'art. 8, comma 1, della medesima legge, al rango di mero parere non vincolante, in quanto attribuisce al Ministro il potere – quali che siano le ragioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per ciò solo che siano decorsi trenta giorni – di chiedere che la nomina sia effettuata dal Consiglio dei ministri, e cioè da un organo del quale il Ministro fa parte.

E' ben vero che, come si è già accennato (*sub* 4.3.), questa Corte ha talvolta ritenuto che l'istanza costituita, quale vertice del potere politico-amministrativo, dal Consiglio dei ministri fosse adeguata a superare lo stallo determinato dal mancato raggiungimento dell'intesa, ma ciò ha fatto in ipotesi nelle quali non solo vi era una particolarmente pressante esigenza di provvedere (sentenza n. 6 del 2004), ma vi era altresì un intreccio con materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 62 del 2005).

Nel caso di specie, il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa 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.

Deve conseguentemente, assorbito ogni altro profilo, dichiararsi l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., dell'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2004, e dell'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004.

7.- Con il medesimo ricorso n. 92 del 2004, la Regione Friuli-Venezia Giulia impugna altresì, per contrasto con gli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost. (in collegamento con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), l'art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, come riformulato dalla legge di conversione n. 186 del 2004.

Tale norma aggiunge, al comma 1, dell'art. 8 della legge n. 84 del 1994, un comma 1-*bis* a tenore del 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 tal 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 di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata».

Il motivo di ricorso, che si sostanzia nel ribadire la competenza del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale

di Trieste, è infondato per le ragioni già esposte a giustificazione della dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 17 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 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);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 27 luglio 2004, n. 186 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse) e dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136;

3) *dichiara* inammissibile l'intervento spiegato dall'Autorità portuale di Trieste nei giudizi di cui ai ricorsi n. 78, n. 79 e n. 92 proposti, il primo dal Presidente del Consiglio dei ministri e gli altri due dalla Regione Friuli-Venezia Giulia;

4) *dichiara* cessata la materia del contendere relativamente ai ricorsi proposti dalla Regione Campania (n. 71 del 2004), dalla Regione Toscana (n. 73 del 2004) e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (n. 79 del 2004) avverso l'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione);

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, come modificato dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevata, in riferimento agli articoli 117, comma terzo, e 118 della Costituzione, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso n. 92 del 2004.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 settembre 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Romano VACCARELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 ottobre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Allegato:
Ordinanza letta all'udienza del 7 giugno 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

ritenuto che, secondo la sua costante giurisprudenza, è inammissibile l'intervento, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali, di soggetti diversi da quelli titolari delle competenze legislative oggetto di contestazione, ancorché tali soggetti siano, o si assumano, destinatari attuali o potenziali degli effetti prodotti dalle leggi impugnate e, pertanto, anche dall'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità di tali leggi (cfr., da ultimo, sent. n. 150 del 2005);

P.Q.M.

dichiara inammissibili gli interventi spiegati dall'Autorità portuale di Trieste nei giudizi introdotti dai ricorsi nn. 78, 79 e 92 del 2004.

Firmato: Piero Alberto Capotosti, Presidente