



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 659 del 2017, proposto da Piergiorgio Massidda, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Cossu e Renato Chiesa, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Renato Chiesa in Cagliari, via Dante 52;

***contro***

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Autorita' Portuale Cagliari, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata ex lege in Cagliari, via Dante 23/25;

Regione Autonoma della Sardegna, in persona del suo Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandra Putzu e Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'ufficio legale della Regione in Cagliari, viale Trento 69;

***nei confronti***

Massimo Deiana, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvio Pinna, con domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via San Lucifero n. 65;

*per l'annullamento*

- a) del Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. 0000369-17.07.2017 del 17.7.2017, con cui il Prof. Massimo Deiana è stato nominato Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar di Sardegna (doc. n° 12);
- b) della nota del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna n. 3883 del 09.06.2017, con cui è stata formulata l'intesa sulla suddetta nomina, di contenuto sconosciuto;
- c) della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n° 19890 del 18.5.2017, con cui è stata proposta alla Regione Autonoma della Sardegna l'intesa sulla nomina del Prof. Massimo Deiana, di contenuto sconosciuto;
- d) ove occorrere possa, dei pareri obbligatori ai sensi della legge n° 14/1978 resi dalla VIII Commissione del Senato della Repubblica nella seduta del 20.6.2017 (doc. n° 9) e dalla IX Commissione della Camera dei Deputati nelle sedute del 20-21.6.2017 (doc. n° 10-11).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Regione Autonoma della Sardegna e di Massimo Deiana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2018 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. - Con avviso del 3 agosto 2016, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva reso noto che, ai fini della nomina dei Presidenti delle Autorità di Sistema Portuale, istituite ai sensi dell'art. 6 della Legge 28 gennaio 1994 n. 84 – nella formulazione introdotta dall'art. 7 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169 – intendeva acquisire le manifestazioni di interesse delle persone, in possesso dei requisiti

previsti dalla legge, disponibili a ricoprire l'incarico.

Il dott. Piergiorgio Massidda, già presidente della disciolta Autorità Portuale di Cagliari dal 22 settembre 2011 al 26 settembre 2013, e successivamente commissario del predetto Ente, ha partecipato alla procedura di nomina inviando la propria manifestazione d'interesse, con riferimento all'Autorità di Sistema Portuale del Mar di Sardegna.

Con nota del 18 maggio 2017, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge 28 gennaio 1994 n. 84, come modificato dall'art. 7 del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, ha chiesto l'intesa alla Regione Sardegna per la nomina del Prof. Massimo Deiana alla carica sopraindicata; intesa accordata con nota della Regione, del 9 giugno 2017.

Con decreto del 17 luglio 2017, n. 369, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, acquisita l'intesa della Regione Autonoma della Sardegna e visti i pareri favorevoli delle competenti Commissioni permanenti delle Camere, ha nominato il Prof. Massimo Deiana alla carica di Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar di Sardegna.

2. - Con il ricorso in esame, il dott. Massidda chiede l'annullamento del predetto decreto ministeriale, nonché degli altri atti meglio indicati in epigrafe, deducendo un unico, articolato motivo, i cui distinti profili saranno esaminati nella parte in diritto.

3. - Si è costituito in giudizio il Ministero delle Infrastrutture, chiedendo che il ricorso sia respinto in quanto infondato.

4. - Resiste in giudizio il controinteressato prof. Deiana, eccependo in via preliminare e di rito l'inammissibilità del ricorso per il difetto di legittimazione ad agire, in quanto il dott. Massidda non poteva essere nominato al momento della contestata nomina ministeriale - e non può esserlo a tutt'oggi - per effetto della causa di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 1, del d.lgs. 39/2013, avendo rivestito la carica di consigliere nel Consiglio Comunale di Cagliari (comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nella medesima Regione). Il ricorrente

verserebbe, inoltre, nell'ulteriore situazione di inconferibilità di cui all'art. 4, comma 1, lett. b), del medesimo d.lgs. n. 39/2013, avendo il dott. Massidda ricoperto la carica di Presidente della società *Cagliari Free Zone SpA*, società partecipata al 50% dall'Autorità Portuale – ora Autorità di Sistema Portuale della Sardegna – ed al 50% dal CACIP.

Nel merito, conclude per il rigetto del ricorso, in ragione della sua infondatezza.

5. - All'udienza pubblica del 21 marzo 2018, si è costituita in giudizio anche la Regione Sardegna eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva; e, nel merito, chiedendo il rigetto del ricorso.

6. - Sulle riferite conclusioni, all'udienza del 21 marzo 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. - Si può prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dalle parti, considerato che il ricorso è infondato nel merito.

8. - Il ricorrente denuncia l'illegittimità della nomina del Prof. Deiana quale Presidente dell'Autorità per la violazione dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n° 39/2013, che prevede l'inconferibilità di *“incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale”* a chi, nei due anni precedenti, sia stato *“componente della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico”*. E ciò sul presupposto che l'Autorità di Sistema Portuale del Mar di Sardegna appartenga al novero degli enti pubblici di livello regionale, cui si applica la norma sulla inconferibilità di cui all'art. 7 cit. . La disposizione, infatti, non utilizza la formula consueta (*“enti pubblici regionali”*) ma una formula più ampia (enti pubblici di livello regionale), che implica un riferimento di natura territoriale, e non solo istituzionale; e che si ricollega, d'altronde, alla previsione della legge delega n. 190 del 2012, secondo cui i casi di non conferibilità degli incarichi pubblici in favore di soggetti estranei alle amministrazioni, che abbiano ricoperto cariche elettive o abbiano fatto parte di organi di indirizzo politico, dovessero essere *“graduati e regolati in rapporto alla rilevanza delle cariche di carattere politico ricoperte,*

*all'ente di riferimento e al collegamento, anche territoriale, con l'amministrazione che conferisce l'incarico".*

Il predetto collegamento sarebbe individuale non solo sul piano territoriale, il che appare del tutto evidente; ma anche sul piano della evidente intersezione delle rispettive competenze in materia portuale, con riguardo alle attribuzioni regionali derivanti dalla competenza concorrente nella materia dei "porti e aeroporti civili" (art. 117, terzo comma, Cost.) e alle attribuzioni (definite "orizzontali") dell'Autorità cui fa riferimento l'art. 6, comma 4, lett. d), della legge n. 84/1994.

La Regione, inoltre, partecipa a pieno titolo al procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, sicché anch'essa, ai fini di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 39/2013, deve considerarsi ente che conferisce l'incarico, in particolare laddove l'intesa tra la Regione e il Ministero sia stata raggiunta, come avvenuto nel caso in esame. In tal senso si richiamano anche le osservazioni della Corte Costituzionale che ha escluso che l'intervento della Regione nel procedimento di nomina del presidente dell'Autorità Portuale possa essere ridotto a una mera attività consultiva non vincolante (sentenza n. 378 del 2005).

Infine, non sarebbe fondata nemmeno la tesi della necessità di una interpretazione tassativa o restrittiva della norma sulla inconferibilità, ove si tenga conto della *ratio* dell'istituto (prevenire il deprecabile fenomeno delle c.d. "porte girevoli") e delle indicazioni ricavabili dagli atti (parlamentari, governativi e dell'ANAC) che hanno accompagnato e seguito l'entrata in vigore della norma.

9. - Gli argomenti sinteticamente esposti non sono condivisibili.

10. - In ordine logico, la prima questione che occorre esaminare riguarda la applicabilità, alla procedura di nomina del presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, della disposizione dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 39 del 2013 (recante «*Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*»). Peraltro, se si legge il testo della disposizione evocata, emerge agevolmente che i casi di

inconferibilità degli incarichi elencati dal medesimo enunciato normativo [tra cui, alla lett. c), «*gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale*»], si riferiscono all'ipotesi in cui il potere di conferimento dell'incarico sia attribuito alla Regione. Pertanto, preliminare è stabilire se, nel caso in esame, la nomina del presidente dell'Autorità spetti alla Regione.

Il punto di riferimento normativo è rappresentato dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che delinea il procedimento di nomina prevedendo (al comma 1) che il presidente «*è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti della regione interessata, ferma restando l'applicazione della disciplina generale di cui alla legge 24 gennaio 1978, n. 14. In caso di mancata intesa si applica la procedura di cui all'articolo 14-quater della legge 8 agosto 1990, n. 241. Il Presidente è scelto fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione europea aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale*». La norma è sufficientemente chiara nel senso che non spetta alla Regione (alla Regione Sardegna, nel caso dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna) l'adozione del provvedimento di nomina del presidente, che è competenza riservata all'autorità statale (il Ministro delle Infrastrutture). Alla Regione spetta esclusivamente l'espressione dell'intesa sul nominativo indicato dal Ministro, intesa attraverso la quale il legislatore presta ossequio al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, che la Corte Costituzionale ha sempre affermato, in special modo nelle ipotesi di un intreccio di materie, ossia quando la disciplina costituzionale non ricade in un unico ambito materiale ma coinvolge più materie, alcune ricadenti nella competenza esclusiva dello Stato, altre nella competenza concorrente o nella competenza residuale delle regioni. Nel caso della materia portuale la commistione dei diversi livelli di competenza deriva dalla circostanza che essa rientra nella competenza concorrente delle regioni («*porti e aeroporti civili*», art. 117, terzo comma, Cost.) «*salvo che per la determinazione dei principi fondamentali,*

*riservata alla legislazione dello Stato».*

11. - Ma ciò che particolarmente rileva ai fini del discorso intorno al ruolo della Regione (che, ad avviso di parte ricorrente, non potrebbe essere ridotto alla espressione di un mero parere non vincolante) è il meccanismo giuridico, previsto dall'art. 8, comma 1, della legge n. 84/1994, mediante il quale si supera l'eventuale dissenso regionale. La norma, infatti, rinvia all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 (in realtà, il testo vigente *ratione temporis* operava il rinvio all'art. 14-*quater*, ma si tenga conto che ai sensi dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. 30 giugno 2016, n. 127, «*I rinvii operati dalle disposizioni vigenti agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificati dal presente decreto*»), che attribuisce al Consiglio dei ministri la risoluzione del conflitto, che può concludersi con la decisione del Governo di non accogliere l'opposizione della regione, con la conseguenza che la proposta di nomina del Ministro acquista definitiva efficacia e può essere tradotta nel provvedimento finale di nomina del presidente dell'Autorità.

Il meccanismo descritto ha superato il vaglio di costituzionalità (si veda Corte Cost., 16 giugno 2016, n. 142) proprio con riguardo a un'ipotesi in cui la legge statale impugnata davanti alla Corte ha previsto il rinvio all'art. 14-*quater* (oggi, come visto, art. 14-*quinquies*), per superare lo stallo procedimentale provocato dalla mancata intesa tra lo Stato e le regioni. In quel caso, la Corte – ricordato che l'art. 14-*quater* cit., era stato dichiarato costituzionalmente illegittimo (con la sentenza n. 179 del 2012) «*perché permetteva allo Stato di superare il mancato raggiungimento di un'intesa con la Regione, nell'ambito della conferenza di servizi, alla sola condizione che fossero trascorsi trenta giorni e che alla delibera del Consiglio dei ministri partecipasse il Presidente della Regione interessata*» - ha ritenuto che, con la nuova disciplina dettata a seguito delle modifiche introdotte nell'art. 14-*quater* cit. (con l'art. 25 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014,

n. 164), rimasta sostanzialmente immutata nel vigente art. 14-*quinquies*, sono state individuate dal legislatore statale «*idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze. [...]. Le forme di gestione delle trattative finalizzate all'intesa, disciplinate dall'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 con riguardo alla conferenza di servizi, si rivelano perciò soddisfacenti anche per le ipotesi in cui la Costituzione impone il raggiungimento di un'intesa "forte" tra Stato e Regioni*».

Quanto osservato, pur non avendo rilevanza nella concreta fattispecie (in cui, come già si è veduto, l'intesa della Regione Sardegna è stata acquisita), è essenziale per concludere nel senso che la partecipazione della Regione al procedimento di nomina non ne condiziona la sua conclusione, né impedisce di riconoscere la spettanza del potere di nomina in capo all'autorità statale (Ministro delle Infrastrutture).

Su quest'ultimo punto, si deve rammentare la sicura compatibilità costituzionale della attribuzione allo Stato del potere di nomina, che la Corte Costituzionale (con la sentenza n. 378 del 2005) ha affermato essere principio fondamentale della materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: «*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.*».

12. - Sulla scorta delle osservazioni sopra svolte, pur nella rilevanza costituzionale del ruolo della Regione nel procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità, che si esprime mediante l'intesa (la cui mancata acquisizione, tuttavia, come visto, non produce un effetto di "arresto procedimentale" ai fini della emanazione del provvedimento finale da parte del Ministro), deve ritenersi che l'atto di nomina sia integralmente imputabile all'autorità statale.



Pertanto, la Regione Sardegna non può essere identificata quale amministrazione o ente «*che conferisce l'incarico*». Ne discende l'inapplicabilità dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 39 del 2013.

13. - Alla luce della conclusione raggiunta, perdono rilievo le ulteriori censure basate su una certa interpretazione della formula «ente pubblico di livello regionale», nella quale dovrebbe rientrare anche l'Autorità di Sistema Portuale.

14. - Il ricorso, in conclusione, deve essere respinto.

15. - Le spese giudiziali debbono essere integralmente compensate tra le parti, data la novità e complessità delle questioni esaminate e decise.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 21 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Caro Lucrezio Monticelli, Presidente

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Giorgio Manca**

**IL PRESIDENTE**

**Caro Lucrezio Monticelli**

**IL SEGRETARIO**