

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

10 settembre 2014 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione dei lavoratori – Articolo 45, paragrafi 1 e 4, TFUE – Nozione di lavoratore – Impieghi nella pubblica amministrazione – Carica di presidente di un'autorità portuale – Partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri – Requisito della nazionalità»

Nella causa C-270/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza dell'8 gennaio 2013, pervenuta in cancelleria il 17 maggio 2013, nel procedimento

Iraklis Haralambidis

contro

Calogero Casilli,

nei confronti di:

Autorità Portuale di Brindisi,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Puglia,

Provincia di Brindisi,

Comune di Brindisi,

Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Brindisi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, J.L. da Cruz Vilaça (relatore), G. Arestis, J.-C. Bonichot e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 marzo 2014,

considerate le osservazioni presentate:

- per I. Haralambidis, da G. Giacomini, R. Damonte, G. Scuras e G. Demartini, avvocati;
- per C. Casilli, da R. Russo, avvocato;

- per l'Autorità Portuale di Brindisi, da G. Giacomini e R. Damonte, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato;
- per il governo spagnolo, da J. García-Valdecasas Dorrego, in qualità di agente;
- per il governo dei Paesi Bassi, da B. Koopman e M. Bulterman, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara, D. Martin e H. Tserepa-Lacombe, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 giugno 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 45 TFUE, 49 TFUE, 51 TFUE, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36), nonché degli articoli 15 e 21, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra il sig. Haralambidis, cittadino greco, e il sig. Casilli, in merito alla nomina del sig. Haralambidis a presidente dell'Autorità Portuale di Brindisi.

Il diritto italiano

- 3 L'articolo 51 della Costituzione italiana dispone che «[t]utti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» e che «[l]a legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica».
- 4 Dall'ordinanza di rinvio emerge che l'espressione «gli italiani non appartenenti alla Repubblica» indica i cittadini di nazionalità italiana residenti all'estero.
- 5 L'articolo 38, paragrafi 1 e 2, del decreto legislativo del 30 marzo 2001, n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (supplemento ordinario alla GURI n. 106 del 9 maggio 2001; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 165/01»), così dispone:
 - «1. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale.
 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...) sono individuati i posti e le funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1».

6 Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 1994, n. 174, «Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche» (GURI n. 61 del 15 marzo 1994), designa i posti e le funzioni per i quali è richiesta la cittadinanza italiana. Tale decreto è stato adottato in applicazione del decreto che ha preceduto il decreto legislativo n. 165/01, ossia il decreto legislativo del 3 febbraio 1993, n. 29 (GURI n. 30 del 6 febbraio 1993), la cui redazione non presentava differenze significative rispetto al decreto legislativo n. 165/01.

7 L'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), del decreto del 7 febbraio 1994, n. 174, così prevede:

«I posti delle amministrazioni pubbliche per l'accesso ai quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana sono i seguenti:

(...)

b) i posti con funzioni di vertice amministrativo delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché delle regioni e della Banca d'Italia».

8 Dall'ordinanza di rinvio emerge che l'autorità portuale è un organismo pubblico, creato dalla legge del 28 gennaio 1994, n. 84, recante riordino della legislazione in materia portuale (supplemento ordinario alla GURI n. 28 del 4 febbraio 1994; in prosieguo: la «legge n. 84/94»).

9 L'articolo 6 della legge n. 84/94 così prevede:

«1. Nei porti di (...) Brindisi (...) è istituita l'autorità portuale con i seguenti compiti (...):

a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali (...) e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro (...);

b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale (...);

c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali (...) individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione.

2. L'autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa salvo quanto disposto dall'articolo 12, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla presente legge. Ad essa non si applicano le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni, nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, fatta eccezione per quanto specificamente previsto dal comma 2 dell'articolo 23 della presente legge.

3. La gestione patrimoniale e finanziaria dell'autorità portuale è disciplinata da un regolamento di contabilità approvato dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro. Il conto consuntivo delle autorità portuali è allegato allo stato di previsione del Ministero dei trasporti e della navigazione per l'esercizio successivo a quello nel quale il medesimo è approvato.

4. Il rendiconto della gestione finanziaria dell'autorità portuale è soggetto al controllo della Corte dei conti.

(...)».

10 L'articolo 7 della legge n. 84/94 così dispone:

«(...)

2. Gli emolumenti del presidente (...) sono a carico del bilancio dell'autorità e vengono determinati dal comitato entro i limiti massimi stabiliti (...) con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione (...).

3. Con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione vengono disposti la revoca del mandato del presidente e lo scioglimento del comitato portuale qualora:

a) decorso il termine di cui all'articolo 9, comma 3, lettera a), il piano operativo triennale non sia approvato nel successivo termine di trenta giorni;

(...)

c) il conto consuntivo evidenzia un disavanzo.

(...)».

11 L'articolo 8 della legge n. 84/94 è redatto nei termini seguenti:

«1. Il presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale (...).

(...)

2. Il presidente ha la rappresentanza dell'autorità portuale, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta. (...)

(...)

3. Il presidente dell'autorità portuale:

a) presiede il comitato portuale;

b) sottopone al comitato portuale, per l'approvazione, il piano operativo triennale;

c) sottopone al comitato portuale, per l'adozione, il piano regolatore portuale;

d) sottopone al comitato portuale gli schemi di delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo e il trattamento del segretario generale, nonché il recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale della segreteria tecnico-operativa;

e) propone al comitato portuale gli schemi di delibere riguardanti le concessioni di cui all'articolo 6, comma 5;

f) provvede al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché al coordinamento e al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali; (...)

(...)

- h) amministra le aree e i beni del demanio marittimo compresi nell'ambito della circoscrizione territoriale di cui all'articolo 6, comma 7, sulla base delle disposizioni di legge in materia, esercitando, sentito il comitato portuale, le attribuzioni stabilite negli articoli da 36 a 55 e 68 del codice della navigazione e nelle relative norme di attuazione;
 - i) esercita le competenze attribuite all'autorità portuale dagli articoli 16 e 18 e rilascia, sentito il comitato portuale, le autorizzazioni e le concessioni di cui agli stessi articoli quando queste abbiano durata non superiore a quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni (...);
 - l) promuove l'istituzione dell'associazione del lavoro portuale (...);
 - m) assicura la navigabilità nell'ambito portuale (...). Ai fini degli interventi di escavazione e manutenzione dei fondali può indire, assumendone la presidenza, una conferenza di servizi con le amministrazioni interessate da concludersi nel termine di sessanta giorni. Nei casi indifferibili di necessità ed urgenza può adottare provvedimenti di carattere coattivo (...);
 - n) esercita i compiti di proposta in materia di delimitazione delle zone franche, sentite l'autorità marittima e le amministrazioni locali interessate;
- n-bis) esercita ogni altra competenza che non sia attribuita dalla presente legge agli altri organi dell'autorità portuale».

12 Ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 84/94, rubricato «Vigilanza sull'autorità portuale»:

- «1. L'autorità portuale è sottoposta alla vigilanza del Ministro dei trasporti e della navigazione.
 - 2. Sono sottoposte all'approvazione dell'autorità di vigilanza le delibere del presidente e del comitato portuale relative:
 - a) all'approvazione del bilancio di previsione, delle eventuali note di variazione e del conto consuntivo;
 - b) alla determinazione dell'organico della segreteria tecnico-operativa;
- (...))».

13 L'articolo 18 della legge n. 84/94, al quale fa rinvio l'articolo 8, comma 3, lettera i), di questa stessa legge, ha ad oggetto la «concessione di aree e banchine» e prevede che spetti all'autorità portuale attribuire tali concessioni alle imprese per l'espletamento di operazioni portuali e/o la fornitura di servizi portuali. Tale articolo prevede inoltre che siano subordinate a concessione dell'autorità portuale altresì la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali da effettuare all'interno del porto.

14 Dalla risposta del governo italiano ai quesiti scritti posti dalla Corte risulta che il presidente dell'autorità portuale è l'autorità amministrativa abilitata a esercitare le funzioni previste dall'articolo 54 del codice della navigazione, approvato con il regio decreto del 30 marzo 1942, n. 327, aggiornato alla legge del 7 marzo 2001, n. 51, ovvero a emettere un provvedimento amministrativo con il quale ingiungere a chi occupi abusivamente aree del demanio marittimo, situate nell'ambito portuale, di ripristinare lo stato dei luoghi, con facoltà, in difetto di

adempimento, di provvedere d'ufficio ponendo le spese a carico dell'interessato.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 15 Il 6 aprile 2010, data di scadenza del mandato del presidente dell'Autorità Portuale di Brindisi, è stato avviato il procedimento per la nomina di un nuovo presidente da parte del ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (già ministro dei Trasporti e della Navigazione; in prosieguo: il «ministro»).
- 16 Nell'ambito di tale procedimento la Provincia di Brindisi, il Comune di Brindisi e la Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Brindisi hanno designato ciascuno, conformemente all'articolo 8, comma 1, della legge n. 84/94, una terna di esperti nei settori dell'economia dei trasporti e portuale, tra i quali il sig. Haralambidis e il sig. Casilli.
- 17 Con decreto del 7 giugno 2011 il ministro ha nominato il sig. Haralambidis presidente dell'autorità portuale di Brindisi.
- 18 Il sig. Casilli ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia chiedendo l'annullamento di tale decreto. A fondamento del suo ricorso il sig. Casilli sosteneva che il sig. Haralambidis non poteva essere nominato presidente di tale autorità poiché non possedeva la cittadinanza italiana.
- 19 In seguito all'accoglimento del ricorso sul fondamento dell'articolo 51 della Costituzione italiana, il sig. Haralambidis ha interposto appello dinanzi al giudice del rinvio.
- 20 Nell'ordinanza di rinvio il Consiglio di Stato osserva che in diritto italiano la questione della qualificazione giuridica delle autorità portuali si è più volte posta sin dal momento della loro istituzione e che nella giurisprudenza – anche in quella del Consiglio di Stato – queste ultime sono qualificate come «enti pubblici» o «enti pubblici economici».
- 21 A tale proposito il giudice del rinvio precisa che la configurazione della natura giuridica dell'autorità portuale assume rilievo nella misura in cui alla sua presidenza è nominata una persona fisica di cittadinanza non italiana, posto che, nell'ipotesi in cui a tale autorità portuale dovesse riconoscersi natura di ente pubblico economico che agisce in regime di diritto privato, non potrebbero porsi ostacoli di sorta a tale nomina. Per contro, se alla medesima autorità dovesse riconoscersi natura di ente pubblico che istituzionalmente opera in regime di diritto pubblico, e che pertanto si connota di pieno diritto quale «pubblica amministrazione», la soluzione risulterebbe diversa.
- 22 Orbene, secondo il giudice del rinvio, è innegabile che le competenze del presidente di un'autorità portuale, quali previste all'articolo 8, comma 3, della legge n. 84/94, hanno natura pubblicistica. Il medesimo giudice specifica che detto presidente deve assicurare la navigabilità della zona portuale, predisporre il piano regolatore portuale ed elaborare il piano operativo triennale.
- 23 Inoltre, il Consiglio di Stato rileva che l'attività del presidente di un'autorità portuale non appare configurabile quale rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze di un'amministrazione, ma quale assunzione di un incarico fiduciario conferito dall'autorità governativa dello Stato italiano, temporaneamente limitato e da espletare in veste di presidente di una persona giuridica ricondotta dal diritto dell'Unione a un organismo di diritto pubblico.
- 24 In tale contesto, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla

Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Apparendo inconferente al caso di specie [nomina di un cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea a Presidente di un'Autorità Portuale, persona giuridica qualificabile come organismo di diritto pubblico] l'esclusione disposta dall'art. 45 TFUE § 4, in quanto riguardante (...) le ipotesi di lavoro subordinato con le pubbliche amministrazioni (nel caso in esame [...] non sussistente) e – nondimeno – essendo comunque l'incarico fiduciario di Presidente dell'Autorità Portuale [di Brindisi] riguardabile quale “attività di lavoro” in senso lato, (...) se la clausola di riserva per l'espletamento dell'incarico medesimo a favore dei soli cittadini italiani sostanzialmente – o meno – una discriminazione sulla nazionalità vietata dall'art. 45 medesimo.
- 2) [S]e l'incarico assolto quale Presidente di un'Autorità Portuale italiana da parte del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea possa – altrimenti – configurarsi come rientrante nel diritto di stabilimento di cui all'art. 49 e ss. TFUE e se, in questo caso, il divieto di diritto interno all'assolvimento dell'incarico medesimo da parte del non cittadino italiano sostanzialmente – o meno – una discriminazione fondata sulla nazionalità, ovvero se tale circostanza possa reputarsi esclusa dall'anzidetto art. 51 TFUE.
- 3) [S]e l'incarico assolto quale Presidente di un'Autorità Portuale italiana da parte del cittadino di altro Stato membro dell'Unione [e]uropea possa – in via di subordine – configurarsi quale prestazione di “servizio”, [ai] sensi della direttiva 2006/123/CE, se l'esclusione [dell']applicazione della direttiva medesima ai servizi portuali rilevi o meno anche ai fini che qui interessano e – ove ciò non fosse – se il divieto di diritto interno all'assolvimento dell'incarico medesimo sostanzialmente – o meno – una discriminazione fondata sulla nazionalità.
- 4) [I]n via di estremo subordine (...) se l'incarico assolto quale Presidente di un'Autorità Portuale italiana da parte del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea, ove reputato non inquadrabile nelle suesposte previsioni, possa – comunque – essere riguardato in via più generale, [ai] sensi dell'art. 15 della [Carta], quale prerogativa rientrante nel diritto del cittadino comunitario “di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro”, anche a prescindere dalle specifiche disposizioni “di settore” contenute negli artt. 45 e 49 e ss. TFUE, nonché nella direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e se, pertanto, il divieto di diritto interno all'assolvimento dell'incarico medesimo contrasti – o meno – con l'altrettanto generale divieto di discriminazione in base alla cittadinanza contemplato dall'art. 21, comma 2, della predetta [Carta]».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 25 Con la prima questione il giudice del rinvio domanda in sostanza se, nel caso in cui l'articolo 45, paragrafo 4, TFUE sia applicabile a una situazione come quella di cui al procedimento principale, tale disposizione debba essere interpretata nel senso che non consente a uno Stato membro di riservare ai propri cittadini l'esercizio delle funzioni di presidente di un'autorità portuale.

Sulla nozione di «lavoratore» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE

- 26 In via preliminare occorre rilevare che dall'ordinanza di rinvio, e in particolare dal tenore letterale della prima questione, emerge che il giudice del rinvio nutre dubbi sulla natura dell'attività esercitata dal presidente di un'autorità portuale. Secondo detto giudice, tale attività non appare

configurabile quale rapporto di lavoro subordinato ai sensi dell'articolo 45 TFUE.

- 27 A tale proposito occorre ricordare che la nozione di «lavoratore» ai sensi dell'articolo 45 TFUE ha portata autonoma propria del diritto dell'Unione e non va interpretata restrittivamente (v., in particolare, sentenza Commissione/Paesi Bassi, C-542/09, EU:C:2012:346, punto 68).
- 28 Pertanto, dev'essere qualificato come «lavoratore» ai sensi dell'articolo 45 TFUE chiunque svolga attività reali ed effettive, ad esclusione di attività talmente ridotte da porsi come puramente marginali e accessorie. La caratteristica del rapporto di lavoro è data, secondo la giurisprudenza della Corte, dalla circostanza che una persona fornisca per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione (v. sentenze Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, punto 17, e Petersen, C-544/11, EU:C:2013:124, punto 30).
- 29 Ne consegue che il rapporto di subordinazione e il pagamento di una retribuzione formano gli elementi costitutivi di qualsiasi rapporto di lavoro dipendente, purché l'attività professionale in questione presenti un carattere reale ed effettivo.
- 30 Quanto al rapporto di subordinazione, dalla legge n. 84/94 risulta che il ministro dispone di poteri direttivi e di controllo nonché, se del caso, di sanzione nei confronti del presidente di un'autorità portuale.
- 31 Infatti, il ministro nomina il presidente di una tale autorità per un mandato di quattro anni rinnovabile una sola volta (articolo 8, commi 1 e 2, della legge n. 84/94) e può revocarlo se il piano operativo triennale relativo alla gestione del porto non sia approvato e se il conto consuntivo evidenzia un disavanzo, ossia in caso di cattiva gestione finanziaria [articolo 7, comma 3, lettere a) e c), della legge n. 84/94]. Dalla risposta del governo italiano ai quesiti scritti posti dalla Corte emerge altresì che il ministro può disporre la «revoca» del presidente di un'autorità portuale «nei casi in cui siano riscontrate irregolarità non irrilevanti, sotto il profilo gestionale, tali da determinare pregiudizio per la corretta gestione dell'ente. Inoltre, possono comportare la revoca dell'incarico i casi in cui il comportamento del presidente non sia conforme ai principi di lealtà e reciproca collaborazione».
- 32 Il ministro esercita inoltre poteri di vigilanza in quanto approva le delibere del presidente dell'autorità portuale relative, in particolare, all'approvazione del bilancio di previsione, delle eventuali note di variazione e del conto consuntivo, nonché alla determinazione dell'organico della segreteria tecnico-operativa [articolo 12, comma 2, lettere a) e b), della legge n. 84/94].
- 33 Per contro, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 32 delle sue conclusioni, il posto di presidente di un'autorità portuale non possiede le caratteristiche tipicamente associate alle funzioni di un fornitore di servizi indipendente, ossia una maggiore flessibilità riguardo alla scelta del tipo di lavoro e dei compiti da svolgere, alla maniera in cui tale lavoro o tali compiti debbano essere svolti nonché all'orario e al luogo di lavoro, e una maggiore libertà nella selezione dei propri collaboratori.
- 34 Ne consegue che le attività del presidente di un'autorità portuale sono esercitate sotto la direzione e il controllo del ministro e, pertanto, nell'ambito di un rapporto di subordinazione, ai sensi della giurisprudenza citata al punto 28 della presente sentenza.
- 35 Quanto alla remunerazione del presidente di un'autorità portuale, dalla risposta del governo italiano ai quesiti scritti posti dalla Corte risulta che essa è definita da un decreto del ministro del 31 marzo 2003. Ai sensi di detto decreto, tale remunerazione è determinata in base al trattamento economico

fondamentale previsto per i dirigenti generali del ministero. Essa è quindi fissata con riferimento a quella di un alto funzionario della pubblica amministrazione.

36 Tale remunerazione è versata al presidente di un'autorità portuale come corrispettivo per lo svolgimento dei compiti che gli sono affidati dalla legge. Essa presenta dunque le caratteristiche di prevedibilità e di regolarità insite in un rapporto di lavoro subordinato.

37 Occorre da ultimo rilevare che, come emerge dall'ordinanza di rinvio, nel procedimento principale il carattere reale ed effettivo delle funzioni esercitate dal presidente di un'autorità portuale non è contestato (v. sentenza Lawrie-Blum, EU:C:1986:284, punto 21, ultima frase).

38 Si deve pertanto dichiarare che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, il presidente di un'autorità portuale dev'essere considerato un lavoratore ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE.

39 Tale conclusione non può essere inficiata dall'affermazione del giudice del rinvio secondo cui la nomina a presidente di un'autorità portuale non può configurarsi come un rapporto di lavoro che si colloca nell'ambito del «pubblico impiego», ma corrisponde all'assunzione di un «incarico fiduciario» conferito da un'autorità governativa e connesso all'esercizio di pubbliche funzioni.

40 Infatti, secondo costante giurisprudenza, la natura di diritto pubblico o di diritto privato del nesso giuridico del rapporto di lavoro è irrilevante quanto all'applicazione dell'articolo 45 TFUE (v. sentenze Sotgiu, 152/73, EU:C:1974:13, punto 5, e Bettray, 344/87, EU:C:1989:226, punto 16).

41 Per giunta, la Corte ha già dichiarato, nell'ambito della valutazione del rapporto esistente tra un membro di un consiglio di amministrazione di una società di capitali e tale medesima società, che il membro di un consiglio del genere, il quale fornisca, in cambio di una retribuzione, prestazioni alla società che l'ha nominato e di cui è parte integrante, che eserciti la propria attività sotto la direzione o il controllo di un altro organo di tale società e che, in qualsiasi momento, possa essere revocato dalle sue funzioni, soddisfa le condizioni per essere qualificato lavoratore ai sensi della giurisprudenza della Corte (sentenza Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, punto 51).

Sulla nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE

42 L'articolo 45, paragrafi da 1 a 3, TFUE sancisce il principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori e l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri. L'articolo 45, paragrafo 4, TFUE prevede tuttavia che le disposizioni di tale articolo non siano applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.

43 Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «pubblica amministrazione» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE deve ricevere un'interpretazione e un'applicazione uniformi nell'intera Unione e non può pertanto essere rimessa alla totale discrezionalità degli Stati membri (v., in particolare, sentenze Sotgiu, EU:C:1974:13, punto 5, e Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, punto 38). Inoltre, tale deroga deve ricevere un'interpretazione che ne limiti la portata a quanto è strettamente necessario per salvaguardare gli interessi che essa consente agli Stati membri di tutelare (v. sentenza Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, punto 41).

44 A tale proposito la Corte ha già dichiarato che la nozione di «pubblica amministrazione» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE riguarda i posti che implicano la partecipazione, diretta o

indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche e presuppongono pertanto, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza (v., in particolare, sentenze Commissione/Grecia, C-290/94, EU:C:1996:265, punto 2, e Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punto 39).

- 45 Per contro, la deroga di cui all'articolo 45, paragrafo 4, TFUE non trova applicazione a impieghi che, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti pubblici, non implicano tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta (sentenze Commissione/Grecia, EU:C:1996:265, punto 2, e Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punto 40).
- 46 Occorre quindi verificare se le funzioni attribuite al presidente di un'autorità portuale comportino poteri d'imperio e la tutela degli interessi generali dello Stato, che giustifichino di conseguenza che siano riservate ai cittadini italiani.
- 47 L'articolo 8, comma 3, della legge n. 84/94 elenca i compiti attribuiti al presidente di un'autorità portuale.
- 48 Si deve anzitutto constatare che, a parte la presidenza del comitato portuale, le attività contemplate dall'articolo 8, comma 3, lettere da a) a e) e n), di tale legge si limitano a funzioni di proposta, da parte del presidente di un'autorità portuale, al comitato portuale, di talune misure connesse alla gestione ordinaria del porto.
- 49 Tali attività non possono rientrare nella deroga prevista dall'articolo 45, paragrafo 4, TFUE, tanto più che il presidente dell'autorità portuale non ha potere decisionale, che spetta invece al comitato portuale.
- 50 Del pari, le competenze descritte all'articolo 8, comma 3, lettere f) e l), della legge n. 84/94, in quanto prevedono soltanto poteri di coordinamento e di promozione di attività di altri enti, non possono rientrare nell'esercizio dei pubblici poteri e delle funzioni il cui obiettivo è la tutela degli interessi generali dello Stato.
- 51 In proposito va osservato che dal fascicolo presentato alla Corte non emerge che gli enti di cui il presidente di un'autorità portuale garantisce il coordinamento o promuove l'attività siano essi stessi preposti allo svolgimento di funzioni di pubblica amministrazione ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE.
- 52 Vero è che, in forza dell'articolo 8, comma 3, lettera i), della legge n. 84/94, letto in combinato disposto con l'articolo 18 di tale legge, il presidente dell'autorità portuale esercita le competenze che sono attribuite all'autorità portuale e rilascia autorizzazioni e concessioni di aree e banchine a imprese che intendano svolgere operazioni portuali o fornire servizi portuali.
- 53 Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dai governi spagnolo e olandese, nemmeno il rilascio di tali autorizzazioni e di tali concessioni, in quanto atti di gestione che obbediscono a considerazioni di natura principalmente economica, può essere considerato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE.
- 54 Infine, in determinate circostanze, il presidente di un'autorità portuale, nell'esercizio dei poteri d'ingiunzione di cui dispone, è legittimato ad adottare provvedimenti di carattere coattivo intesi alla tutela degli interessi generali dello Stato, nel caso di specie dell'integrità dei beni comuni.

- 55 Tra il novero di tali poteri d'ingiunzione figurano, da un lato, nell'ambito delle funzioni di amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo, il potere di ingiungere a chi occupi abusivamente zone demaniali situate nell'ambito portuale di rimettere in pristino lo stato dei luoghi, con facoltà, in caso di inadempimento dell'ingiunzione, di ordinare il ripristino d'ufficio a spese del contravventore [articolo 8, comma 3, lettera h), della legge n. 84/94, in combinato disposto con l'articolo 54 del codice della navigazione].
- 56 Dall'altro lato, in applicazione dell'articolo 8, comma 3, lettera m), della legge n. 84/94, il presidente dell'autorità portuale assicura la navigabilità nell'ambito portuale nonché l'esecuzione di lavori di escavazione e manutenzione dei fondali marini. A tal fine, e in casi indifferibili di necessità ed urgenza, il presidente dispone del potere di adottare provvedimenti di carattere coattivo.
- 57 Tali competenze, implicando l'esercizio di poteri d'imperio, possono rientrare nella deroga alla libera circolazione dei lavoratori prevista dall'articolo 45, paragrafo 4, TFUE.
- 58 Tuttavia, il ricorso a tale deroga non può essere giustificato dal solo fatto che il diritto nazionale attribuisca poteri d'imperio al presidente di un'autorità portuale. È necessario pure che tali poteri siano effettivamente esercitati in modo abituale da detto titolare e non rappresentino una parte molto ridotta delle sue attività.
- 59 Infatti, come rammentato al punto 43 della presente sentenza, detta deroga deve ricevere un'interpretazione che ne limiti la portata a quanto è strettamente necessario per salvaguardare gli interessi generali dello Stato membro interessato, che non possono risultare in pericolo qualora poteri d'imperio vengano esercitati solo in modo sporadico, o addirittura eccezionalmente, da parte di cittadini di altri Stati membri (v. sentenze Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punto 44; Anker e a., C-47/02, EU:C:2003:516, punto 63, nonché Commissione/Francia, C-89/07, EU:C:2008:154, punto 14).
- 60 Orbene, dalle informazioni comunicate dal governo italiano risulta che i poteri del presidente di un'autorità portuale costituiscono una parte marginale della sua attività, la quale presenta in generale un carattere tecnico e di gestione economica che non può essere modificato dal loro esercizio. Inoltre, secondo detto governo, tali medesimi poteri possono essere esercitati unicamente in modo occasionale o in circostanze eccezionali.
- 61 In tale contesto, un'esclusione generale dell'accesso dei cittadini di altri Stati membri alla carica di presidente di un'autorità portuale italiana costituisce una discriminazione fondata sulla nazionalità vietata dall'articolo 45, paragrafi da 1 a 3, TFUE.
- 62 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che, in circostanze come quelle di cui al procedimento principale, l'articolo 45, paragrafo 4, TFUE dev'essere interpretato nel senso che non consente a uno Stato membro di riservare ai propri cittadini l'esercizio delle funzioni di presidente di un'autorità portuale.
- Sulle questioni dalla seconda alla quarta*
- 63 Le questioni dalla seconda alla quarta sono state poste in via subordinata e nell'ipotesi in cui l'articolo 45 TFUE non fosse applicabile al procedimento principale.
- 64 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre rispondere alle altre questioni.

Sulle spese

65 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

In circostanze come quelle di cui al procedimento principale, l'articolo 45, paragrafo 4, TFUE dev'essere interpretato nel senso che non consente a uno Stato membro di riservare ai propri cittadini l'esercizio delle funzioni di presidente di un'autorità portuale.

Firme

* Lingua processuale: l'italiano.