

Sentenza n. 339 del 2005 (Nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno)

La Regione Toscana, a seguito dell'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 2 luglio 2003 n. 11129/MM di nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno, ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, deducendo la menomazione delle proprie attribuzioni, dal momento che non spettava a quest'ultimo provvedere alla nomina in mancanza dell'intesa con la Regione, e chiedendo, conseguentemente, l'annullamento del decreto ministeriale per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Come ricorda la Regione nel proprio ricorso, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 84 del 1994, per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale occorre comunque l'intesa con la Regione interessata, in mancanza della quale si genera un evidente *vulnus* alle competenze regionali costituzionalmente garantite. Ma, nella vicenda in esame, il Ministro ha disposto il commissariamento dell'Autorità portuale di Livorno sul semplice presupposto che era ormai scaduto il termine massimo di quarantacinque giorni previsto, per l'istituto della *prorogatio* dell'organo in scadenza, dall'articolo 3 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 1994, n. 444. Il suddetto decreto-legge stabilisce che, decorso il termine massimo di proroga previsto dall'articolo 3 senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione, gli organi amministrativi prorogati decadono e tutti gli atti successivi da essi adottati sono nulli.

Secondo la ricorrente, invece, non solo sussistevano i margini temporali per completare l'ordinaria procedura per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale ed, in particolare, per raggiungere l'intesa con la Regione, ma anche dopo la nomina del Commissario, lo stesso Ministro non avrebbe in alcun modo proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa, con la conseguenza di far presiedere, *sine die*, l'Autorità portuale da un soggetto scelto unilateralmente dallo Stato.

La Consulta ha accolto la tesi della ricorrente ricordando che a norma dell'articolo 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994, in una prima fase la nomina del Presidente dell'Autorità portuale avviene nell'ambito di una terna di persone designate dalla Provincia, dai Comuni interessati e dalle Camere di commercio; se il Ministro, con atto motivato, richiede di comunicare un'altra terna di candidati, si apre una seconda

eventuale fase in cui l'individuazione del nominativo del designando diviene libera, qualora non pervenga alcuna indicazione nel termine di trenta giorni dalla richiesta. Peraltro, tanto nella fase necessaria del procedimento quanto in quella eventuale, per la nomina del Presidente è comunque richiesta l'intesa con la Regione interessata. A seguito dell'introduzione (ad opera dell'articolo 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 186 del 2004), nel medesimo articolo 8 della legge n. 84 del 1994, del comma 1-bis, è prevista una terza eventuale fase procedimentale, per l'ipotesi in cui, espletate le procedure sin qui descritte, non venga raggiunta l'intesa con la Regione interessata. In questa terza fase è previsto che la Regione formuli una terna di candidati da sottoporre al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti senza precludere, ma anzi presupponendo, che la ricerca di una intesa prosegua comunque. Secondo la Corte, *l' intesa è, dunque, procedimento intermedio e strumentale all'adozione dell'atto deliberativo, il quale – proprio per le modalità attraverso le quali devono potersi esprimere le singole volontà che concorrono alla formazione del suo contenuto – rappresenta il frutto di una necessaria compartecipazione fra gli enti od organi tra i quali l'intesa stessa deve svilupparsi, anche – ove occorra – attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo.* (Considerato in diritto n. 2).

Quanto al potere di nomina del Commissario straordinario, la Consulta riafferma che esso costituisce attuazione del principio generale, applicabile a tutti gli enti pubblici, del superiore interesse pubblico al sopperimento, con tale rimedio, degli organi di ordinaria amministrazione, i cui titolari siano scaduti o mancanti. Completa tale disciplina la previsione dell'articolo 6 del decreto-legge n. 293 del 1994, per il quale, come già detto, decorso il termine massimo di proroga previsto dall'articolo 3, (ovvero quarantacinque giorni) senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione, gli organi amministrativi prorogati decadono e tutti gli atti successivi da essi adottati sono nulli. Tale disciplina fu introdotta a seguito dei rilievi critici sollevati dalla Consulta a proposito dell'istituto della *prorogatio sine die* degli organi scaduti: *un istituto che non soltanto non poteva ritenersi integrare un "principio generale"; ma che, ove privato di adeguate cautele, avrebbe presentato aspetti di contrasto con i valori della Costituzione.*(Considerato in diritto n. 3).

Alla luce del quadro normativo così ricostruito, per la Corte non vi è dubbio che al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – cui compete la nomina del Presidente dell'Autorità portuale, all'esito del procedimento di intesa disciplinato dall'articolo 8

della legge n. 84 del 1994 – spettano anche il potere di nomina del relativo Commissario straordinario, per assicurare il soddisfacimento delle esigenze di continuità dell'azione amministrativa ed impedire stasi dovute alla decadenza degli organismi ordinari. Peraltro, da un lato, l'adozione di quest'ultimo provvedimento presuppone l'avvio di reiterate trattative per raggiungere l'intesa e che questa non sia stata conseguita, malgrado la più ampia disponibilità che tutti gli enti ed organismi coinvolti sono chiamati a manifestare; dall'altro lato, le trattative devono comunque proseguire anche dopo l'adozione del provvedimento di nomina del Commissario, poiché ciò non conclude né impedisce l'ordinario procedimento di nomina. La natura necessariamente transitoria della gestione commissariale comporta, infine, che essa abbia una durata ragionevole per provvedere quanto prima al ripristino dell'autorità ordinaria.

Nel caso di specie, aderendo alla tesi regionale, la Corte osserva che *l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede (...) nella nomina in sé di un Commissario straordinario senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato concreto sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Livorno: procedura la quale, come già si è sottolineato, esige lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo.*(Considerato in diritto n. 4).

In conseguenza di ciò, la Consulta dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno dal 3 luglio 2003 e fino alla nomina del Presidente della medesima autorità, senza che siano state avviate e proseguite effettive trattative con la Regione interessata per il raggiungimento dell'intesa per la nomina del Presidente e, per l'effetto, annulla il decreto oggetto di ricorso.

dott. ssa Paola Garro