

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **339/2005** (ECLI:IT:COST:2005:339)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **CAPOTOSTI** - Redattore: **FLICK** - Relatore: **VACCARELLA**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **14/07/2005**

Deposito del **27/07/2005**; Pubblicazione in G. U. **03/08/2005**

Norme impugnate: Conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 2-7-2003, n. 11129/MM, di nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno.

Massime: **29735**

Atti decisi: **confl. enti 33/2003**

## SENTENZA N. 339 ANNO 2005

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI; Giudici: Fernanda CONTRI, 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

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 2 luglio 2003, n. 11129/MM, con il quale è stato nominato il Commissario dell'Autorità portuale di Livorno, promosso con ricorso della Regione Toscana notificato il 25 agosto 2003, depositato in cancelleria il 27 agosto 2003 ed iscritto al n. 33 del registro conflitti 2003.

*Visto* l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*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, nonché l'avvocato dello Stato Paolo Gentili.

### *Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso per conflitto di attribuzione notificato il 25 agosto 2003, la Regione Toscana ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti provvedere alla nomina del Commissario per l'Autorità portuale di Livorno; conseguentemente, di annullare il relativo decreto n. 11129/MM in data 2 luglio 2003, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, «anche in relazione agli artt. 5 e 97 della Costituzione».

La Regione ricorrente premette che, con nota del 16 gennaio 2003, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti - segnalata la scadenza, a partire dal successivo 19 maggio, del mandato del Presidente dell'Autorità portuale di Livorno - dava avvio alla procedura di nomina del nuovo organo, chiedendo agli enti abilitati, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) - il Comune, la Provincia e la Camera di commercio di Livorno, nonché il Comune di Capraia Isola - di procedere alle necessarie designazioni.

In esito a queste ultime, con nota del 10 marzo 2003 il Ministro comunicava al Presidente della Regione Toscana di essere favorevole al candidato proposto dal comune di Capraia Isola e dalla Camera di commercio di Livorno.

La Regione Toscana, manifestato il proprio dissenso, si esprimeva per il candidato proposto dagli altri due enti, segnalando contestualmente la necessità di un incontro, al fine di individuare, col metodo della concertazione, una convergenza di posizioni nell'interesse generale.

Tale invito, benché ribadito in una successiva nota del 7 maggio - in cui, tra l'altro, veniva valutata negativamente l'ipotesi di un commissariamento dell'Autorità, formulata in via informale dal Ministro - restava senza riscontro. Infatti, con nota del giorno 21 maggio, il Ministro si limitava a chiedere agli enti locali di effettuare, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 84 del 1994, ulteriori designazioni, ed il Presidente della Regione rivolgeva un interpellò direttamente al Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di sollecitare la definizione della procedura, nel quadro di un corretto rapporto tra le varie istituzioni.

Gli enti interessati confermavano le designazioni già espresse, ad eccezione del Comune di Livorno che indicava un nuovo candidato.

A questo punto il Ministro - senza dar luogo all'incontro ripetutamente chiesto dalla Regione Toscana e prescindendo da ogni intesa - nominava Commissario dell'Autorità portuale di Livorno il candidato a favore del quale si era espresso in precedenza per la nomina a Presidente.

Avverso tale provvedimento, la Regione Toscana solleva conflitto di attribuzione, ritenendolo gravemente lesivo delle competenze ad essa costituzionalmente garantite in materia di governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, commercio con l'estero, turismo, industria alberghiera e lavori pubblici.

La ricorrente premette che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il conflitto di attribuzione può essere proposto non solo per rivendicare la titolarità di attribuzioni costituzionalmente conferite; ma anche per lamentare il cattivo uso di un potere o di una competenza, da parte del legittimo titolare, che incida o crei turbativa nei confronti di poteri o

competenze costituzionalmente riconosciuti ad altro soggetto, secondo una prospettiva che fa rientrare nell'ambito della *vindicatio potestatis* anche il c.d. conflitto da menomazione. Del resto - ricorda l'esponente - la Corte ha espressamente ritenuto ammissibile l'esperimento del conflitto allorché «l'ordinamento richiede la collaborazione di una pluralità di enti e, per contro, uno di essi provveda autonomamente, senza tener conto delle potestà altrui» (v. sentenza n. 286 del 1985).

Tale situazione ricorrerebbe nella specie, poiché alla nomina del Commissario straordinario il Ministro sarebbe pervenuto in difetto delle circostanze di fatto e delle ragioni giuridiche che avrebbero potuto rendere praticabile una tale soluzione, avendo egli operato al solo fine di eludere la procedura che prescrive l'intesa con la regione interessata. Non a caso - sottolinea al riguardo la ricorrente - il Ministro, da un lato, non aveva dato alcuna risposta alla richiesta di un incontro avanzata dal Presidente della Regione Toscana; dall'altro, si era limitato ad indicare solo un nome sul quale ottenere il consenso: con ciò dimostrando la mancanza di un'effettiva volontà di pervenire ad una definizione concordata della procedura.

Ad avviso della ricorrente, il decreto impugnato sarebbe stato adottato in violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione. Al riguardo, richiamato il disposto dell'art. 8, comma 1, della legge n. 84 del 1994 - ove è prescritto che la nomina del Presidente dell'Autorità portuale avvenga col sistema della codeterminazione - la Regione assume che il Ministro, ottenuta la designazione della seconda terna di nomi, non si era in alcun modo fatto carico di attivare la procedura d'intesa; ma, anzi - all'evidente fine di officiare proprio il candidato sul quale la Regione aveva espresso il proprio motivato dissenso - era ricorso all'*escamotage* del commissariamento, giustificando tale scelta con l'avvenuta scadenza del periodo di *prorogatio* del Presidente uscente. Senonché - argomenta la ricorrente - una simile applicazione della norma si presterebbe a tattiche elusive, posto che sarebbe sufficiente dilatare strumentalmente i tempi di definizione del procedimento per provocare, poi, la necessità di una soluzione d'urgenza.

Rammentata, quindi, la giurisprudenza di questa Corte in punto di centralità dell'intesa - quale strumento di attuazione del principio di leale collaborazione e metodo di codeterminazione del contenuto dell'atto - la ricorrente ha puntualizzato che, quando il legislatore ha voluto assegnare allo Stato il potere di provvedere anche in mancanza di intesa, lo ha espressamente previsto, come nell'art. 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali): norma secondo cui, se l'intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali non viene raggiunta entro trenta giorni, il Consiglio dei ministri può provvedere, previa adeguata motivazione.

Né a contrastare tale rilievo varrebbe il richiamo a quella giurisprudenza costituzionale secondo cui, a fronte di un pericolo di pregiudizio per l'interesse nazionale, l'intesa può connotarsi in modo meno incisivo (c.d. intesa in senso debole). Infatti, anche a voler prescindere dalla impossibilità di ravvisare nella specie un siffatto pericolo, sarebbe seriamente contestabile, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che possano tuttora configurarsi, nei rapporti tra Stato e Regioni, intese in senso debole. In ogni caso, anche con riguardo ad esse, questa Corte ha sempre sottolineato la necessità dell'espletamento di trattative che superino «il rigido schema della sequenza non coordinata di atti unilaterali» (v. sentenza n. 21 del 1991).

Ad avviso della ricorrente, nella specie, sarebbe mancato proprio tale atteggiamento di fattiva collaborazione, posto che il Ministro avrebbe deciso e attuato il commissariamento senza neppure tentare un confronto costruttivo con l'amministrazione regionale, muovendo dal solo presupposto che era ormai scaduto il termine massimo di quarantacinque giorni, fissato

per la *prorogatio*. Infatti, avuta notizia del dissenso sul nominativo indicato nel marzo del 2003, il Ministro aveva lasciato trascorrere ben due mesi senza prendere alcuna iniziativa. Solo il 21 maggio, quando era ormai prossimo a scadere il Presidente uscente, aveva chiesto agli enti di effettuare la designazione di un'ulteriore terna; peraltro, considerato che tale indicazione gli era pervenuta al più tardi il 20 giugno e che il periodo di *prorogatio* scadeva il 2 luglio 2003, egli in realtà avrebbe avuto ancora tutto il tempo per ricercare un'intesa con la Regione. E la circostanza che nulla egli aveva fatto in questo senso confermerebbe il carattere strumentale del ricorso al commissariamento.

Il decreto impugnato sarebbe illegittimo anche per violazione dei principi di riserva di legge, buon andamento e imparzialità dei pubblici uffici ex art. 97 della Costituzione, nonché, sotto profili ulteriori rispetto a quelli già esposti, ancora degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Sul punto, la ricorrente segnala in particolare che la legge n. 84 del 1994 prevede il commissariamento dell'Autorità portuale nelle sole ipotesi tassativamente indicate dall'art. 7, commi 3 e 4: norme in base alle quali il Ministro può nominare un commissario esclusivamente in conseguenza di revoca del mandato al Presidente e/o di scioglimento del Comitato portuale disposto nei casi e con le forme espressamente previste; mentre nessuna disposizione consentirebbe la nomina di un commissario straordinario in ragione dell'avvenuta scadenza dei termini di durata dell'organo ordinario. Né la nomina - soggiunge la ricorrente - potrebbe trovare giustificazione nei principi generali dell'ordinamento, poiché, in base ad essi, l'investitura di organi straordinari è possibile solo in caso di gravi violazioni di leggi, di gravi irregolarità di gestione e di catastrofi o calamità naturali: ipotesi chiaramente non ricorrenti nella specie.

Il provvedimento impugnato lederebbe le prerogative costituzionalmente riconosciute alle Regioni in materia di porti, anche sotto il profilo che il Commissario straordinario è stato officiato della carica «fino alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale»; talché la durata della gestione commissariale sarebbe in pratica rimessa all'esclusiva volontà del Ministro, in contrasto con la temporaneità delle funzioni che - prevista anche per gli organi ordinari - è caratteristica ineludibilmente connessa a quelli straordinari. Non a caso l'art. 7, comma 4, della legge n. 84 del 1994 prevede, espressamente, che il ricorso al commissariamento dell'Autorità portuale, nelle ipotesi tassative in cui è ammesso, può avvenire per un periodo non superiore a sei mesi.

Conseguentemente il decreto impugnato, non contenendo l'indicazione di un termine certo di durata dell'organo straordinario, violerebbe i principi di imparzialità, di buon andamento dell'amministrazione e della riserva di legge, sanciti dall'art. 97 della Costituzione: lesione che la Regione sarebbe legittimata a far valere, in quanto atta ad ingenerare una menomazione delle competenze ad essa costituzionalmente garantite.

Infine - considerato che sono organi dell'Autorità portuale, oltre al Presidente, il Comitato portuale, il Segretario generale, da questi nominato, e il Collegio dei revisori dei conti - la ricorrente osserva che il decreto impugnato sembra attribuire al Commissario non solo le funzioni del Presidente, ma altresì quelle degli altri organi, e segnatamente le funzioni del Comitato portuale, anch'esso scaduto. Orbene, lo svuotamento di tale organo costituirebbe un'ulteriore, specifica violazione delle prerogative della Regione: atteso che, da un lato, di esso fa parte, quale membro di diritto, anche il Presidente della Giunta regionale; e, che, dall'altro, il Comitato costituisce la naturale sede di composizione dei diversi interessi che vi sono rappresentati. L'averlo sostituito con un organo monocratico comporterebbe, dunque, ad avviso della Regione, una grave lesione delle attribuzioni regionali, insieme alla violazione dei principi di riserva di legge, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Carta fondamentale.

Peraltro - soggiunge la ricorrente - tali vizi sussisterebbero anche laddove «l'ambigua formulazione» del decreto venisse intesa nel senso che al Commissario sono attribuiti i soli

poteri del Presidente, perché sarebbe comunque il Commissario, unilateralmente scelto dal Ministro, a dover procedere alla nomina del nuovo Comitato portuale.

Infine - mentre in base ai principî generali le funzioni degli organi commissariali sono naturalmente limitate alla gestione ordinaria, tanto è vero che, in base all'art. 7, comma 4, della legge n. 84 del 1994, il decreto di nomina deve specificatamente indicare le attribuzioni che sono conferite - l'atto impugnato riconosce al Commissario nominato poteri generali e omnicomprensivi, non limitati cioè alla sola amministrazione ordinaria: il che contrasterebbe con il principio di buona amministrazione, previsto dall'art. 97 della Costituzione, e con il rispetto delle attribuzioni regionali riconosciute dall'art. 117 della Costituzione.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio con la rappresentanza dell'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto dichiararsi inammissibile ovvero infondato il ricorso.

In punto di inammissibilità, il resistente rileva che - per giurisprudenza assolutamente consolidata di questa Corte - sussiste conflitto di attribuzione tra Stato e Regione qualora un atto o un comportamento imputabile al primo, dotato di efficacia o rilevanza esterna e diretto ad esprimere in modo inequivoco la pretesa di esercitare una certa competenza, possa determinare una invasione attuale dell'altrui sfera di attribuzioni o una menomazione di esercizio della medesima. Posto che, nella specie, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è pervenuto al commissariamento dell'Autorità portuale di Livorno per l'impossibilità di definire la procedura di nomina del nuovo Presidente entro il 3 luglio 2003, in considerazione dei tempi tecnici legati al parere delle competenti Commissioni parlamentari sul nominativo designato; e considerato che, nel relativo decreto, è stata espressamente prevista la cessazione del mandato dell'organo straordinario al momento della nomina di quello ordinario, l'atto impugnato, secondo la difesa erariale, non avrebbe in alcun modo pregiudicato le potestà attribuite alla Regione in materia di porti e di governo del territorio.

L'Avvocatura precisa che il potere di nomina del Commissario dell'Autorità portuale - da esercitare ogni volta che, nell'interesse pubblico, sia necessario assicurare continuità nella gestione dell'ente - spetta incontestabilmente allo Stato; senza che ciò possa pregiudicare il raggiungimento dell'intesa con la Regione sul nominativo del Presidente, secondo un modulo che vede i due procedimenti affiancarsi e non sostituirsi. Non a caso - segnala ancora l'Avvocatura - il TAR Toscana ha respinto la richiesta di sospensiva cautelare del provvedimento di commissariamento avanzata dalla Regione, in considerazione dell'interesse pubblico alla piena operatività dell'organo di vertice dell'Autorità portuale.

In tale contesto, sarebbe anche evidente l'inidoneità della fattispecie sottoposta all'esame della Corte a integrare un conflitto per menomazione; questo postula, infatti, che uno dei poteri in conflitto adotti un atto formalmente rientrante nella propria sfera di attribuzioni, il quale, tuttavia, impedisca in modo definitivo all'altro potere l'adozione di un atto ad esso spettante: con conseguente, irrimediabile menomazione della relativa competenza costituzionale. Nella vicenda dedotta in giudizio, invece, non si sarebbe verificata alcuna compromissione, sostanziale e definitiva, del potere della Regione di interloquire nella nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

Del resto, l'ipotetico accoglimento del ricorso comporterebbe semplicemente la rimozione del Commissario attualmente in carica ed il conseguente ripristino della *prorogatio* del Presidente uscente: in spregio alla norma di legge, che ne fissa la durata in quarantacinque giorni, ed in violazione, dunque, dell'art. 97 della Costituzione.

Ma, anche a voler prescindere da tali profili di inammissibilità, il ricorso proposto dalla Regione Toscana sarebbe infondato nel merito, ad avviso della Avvocatura dello Stato.

Infatti, l'eccezione di inosservanza della procedura sancita dall'art. 8 della legge n. 84 del 1994, oltre a non essere pertinente - atteso che la norma richiamata riguarda la nomina del Presidente, e non già del Commissario - sarebbe priva di qualsiasi fondamento, giacché il periodo di tempo intercorso tra la comunicazione del dissenso della Regione e la richiesta di ulteriori designazioni è stato impiegato per le necessarie valutazioni politiche, dirette alla soluzione del problema; e non sarebbe, comunque, oggettivamente di entità tale da legittimare il sospetto di un allungamento dei tempi della procedura, strumentalmente volto a rendere inevitabile la nomina del Commissario. Conseguentemente, la dedotta violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost. apparirebbe insussistente in fatto.

Né risulterebbe corretto l'assunto secondo il quale le uniche ipotesi, in cui si può far luogo al commissariamento dell'Autorità portuale, siano quelle previste dall'art. 7 della legge n. 84 del 1994; con conseguente illegittimità del provvedimento adottato, per violazione del principio della riserva di legge. In realtà, l'art. 12 della predetta legge attribuisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il potere di vigilanza sulla gestione dell'Autorità portuale: di talché la nomina del Commissario, in caso di decadenza degli organi direttivi per decorso del tempo, oltre ad essere conforme ai principi generali dell'ordinamento, costituirebbe un doveroso atto di esercizio del potere di vigilanza.

Infine, non sussisterebbe la denunciata violazione dell'art. 97 della Costituzione, sollevata sotto il profilo che il Commissario cumulerebbe le funzioni del Comitato portuale o avrebbe comunque il potere di nominare il nuovo Comitato portuale; in realtà, l'organo straordinario sostituisce il solo Presidente e non ha alcun potere di nomina né dei componenti del comitato la cui designazione spetta al Presidente, né, tanto meno, dell'intero comitato.

3. - Nella memoria depositata ai sensi dell'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Regione Toscana insiste nell'accoglimento del ricorso, contestando, *in primis*, l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa erariale.

Ricordate le attività che il Presidente dell'autorità portuale è chiamato a svolgere e la loro incidenza sulle competenze che l'art. 117 della Costituzione - soprattutto dopo le modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 - attribuisce alle Regioni nelle materie dei porti e degli aeroporti civili, del governo del territorio, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, del commercio con l'estero, del turismo e dell'industria alberghiera nonché dei lavori pubblici; ribadita, altresì, la necessità che la nomina del Presidente avvenga d'intesa con la Regione interessata, con conseguente illegittimità di qualsivoglia procedimento che consenta di eludere l'intesa stessa; richiamata, infine, l'ampia e consolidata giurisprudenza costituzionale in ordine al conflitto per menomazione, la Regione rileva come, nel caso di specie, il candidato alla presidenza, a favore del quale il Ministro si era espresso, rivesta l'incarico di Commissario dell'Autorità portuale di Livorno da un anno e dieci mesi; di modo che non potrebbe più essere disconosciuta l'idoneità del provvedimento oggetto del conflitto a menomare le competenze della Regione.

La ricorrente insiste inoltre sulla sussistenza del suo interesse ad agire perché - se è vero che l'accoglimento del ricorso non condurrebbe alla nomina, quale Presidente dell'Autorità portuale, del candidato da essa sostenuto - in ogni caso «dall'auspicato annullamento dell'operato sino ad ora seguito dall'Amministrazione statale conseguirebbe la reintegrazione dell'ordine costituzionale (...) violato».

Richiamata, quindi, la sentenza n. 27 del 2004 di questa Corte, nella quale venne scrutinata negativamente la legittimità della nomina del Commissario dell'Ente Parco dell'Arcipelago toscano, la Regione sottolinea come - in quella circostanza - la Corte abbia affermato che condizione di legittimità di un provvedimento di tal fatta è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa per la nomina del Presidente. L'ipotesi ora sottoposta all'esame di questa Corte sarebbe, dunque, del tutto

sovrapponibile a quella già decisa: anche in quel caso, infatti, la Regione aveva dissentito sul nominativo proposto dal Ministro, chiedendo un incontro per addivenire ad un accordo; e anche in quella circostanza la risposta era stata la nomina del Commissario.

Del resto - soggiunge la Regione - la sequenza dei fatti successivi all'atto oggetto del conflitto, evidenzerebbe ancor meglio la volontà del Ministro di eludere l'intesa: ed invero - effettuata la nomina del commissario il 2 luglio del 2003 - solo il 26 febbraio 2004 il Ministro aveva ricontattato il Presidente della Giunta regionale, inviandogli una nota nella quale aveva riproposto, ai fini dell'intesa, nuovamente il candidato a suo tempo prescelto, e poi nominato Commissario. Ad essa il destinatario aveva risposto in data 8 marzo, ribadendo i motivi che non consentivano il raggiungimento dell'accordo su quel nominativo; ed insistendo nuovamente ed inutilmente perché si addivenisse a un incontro tra le parti. In data 20 ottobre 2004, il Ministro si era limitato a chiedere al Presidente della Giunta regionale, ex art. 6 del decreto-legge n. 136 del 2004, come riformulato dalla legge di conversione n. 186 del 2004, di indicare una terna di nominativi; ma, ricevutala il 17 novembre successivo, non aveva dato alcun seguito alla procedura.

Posto, allora, che l'intesa avrebbe nella specie carattere "forte", sostanziandosi in una codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto; e considerato che la legittimità della nomina del Commissario sarebbe subordinata allo svolgimento di reiterate trattative, volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, l'atto impugnato risulterebbe illegittimo per mancanza della condizione di avvio e di prosecuzione del procedimento preordinato alla nomina del Presidente. Tanto più che il Ministro, chieste e ottenute nel giugno 2003 le seconde designazioni da parte delle comunità di base, avrebbe dovuto chiedere nuovamente l'intesa con la Regione; mentre nulla di ciò aveva fatto, procedendo invece direttamente alla nomina del Commissario.

### *Considerato in diritto*

1. - La Regione Toscana propone conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, deducendo che non spetta a quest'ultimo provvedere alla nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno in mancanza della intesa con la Regione, prevista dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale); chiedendo, conseguentemente, di annullare il decreto ministeriale n. 11129/MM del 2 luglio 2003 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 5 e 97 della medesima Carta.

La ricorrente - dopo aver analiticamente descritto i singoli passaggi che hanno contrassegnato la nomina del Commissario oggetto di impugnativa; e dopo aver rammentato come, a norma dell'art. 8 della legge n. 84 del 1994, per la nomina del Presidente della Autorità portuale occorra comunque l'intesa con la Regione interessata, in mancanza della quale si genera un evidente *vulnus* alle competenze regionali costituzionalmente presidiate - ha osservato come, nella vicenda in esame, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti si sia determinato per il commissariamento della Autorità portuale di Livorno sul semplice presupposto che era ormai scaduto il termine massimo di quarantacinque giorni, previsto dall'art. 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, per l'istituto della *prorogatio* dell'organo in scadenza. Tuttavia, osserva la ricorrente, non soltanto nel caso di specie sussistevano i margini temporali per completare la ordinaria procedura per la nomina del Presidente della Autorità portuale e, in particolare, per raggiungere l'intesa con la Regione; ma - soprattutto - sarebbero stati frustrati tutti i tentativi svolti dalla stessa Regione per intessere fative trattative, volte a consentire il superamento della situazione di stallo venutasi

a determinare per l'atteggiamento di chiusura manifestato dal Ministro.

Anche dopo la nomina del Commissario, d'altra parte, lo stesso Ministro non avrebbe in alcun modo proseguito il procedimento per raggiungere l'intesa, al punto che «l'Autorità portuale di Livorno è tuttora retta dal Commissario, anche se la Regione ha trasmesso già da ben sei mesi la terna (di candidature) al Ministro medesimo». Dal che risulterebbe evidente - ha soggiunto la Regione - come la nomina del Commissario altro non fosse stato, in realtà, se non «lo strumento per eludere la procedura dell'intesa e per far presiedere l'Autorità portuale dal soggetto scelto unilateralmente dall'Amministrazione statale».

2. - Il ricorso è fondato.

A norma dell'art. 8, comma 1, della citata 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; in una seconda eventuale fase - che si apre ove il Ministro, con atto motivato, richieda di comunicare una seconda terna di candidati - la individuazione del nominativo del designando diviene libera, qualora non pervenga alcuna indicazione nel termine di trenta giorni dalla richiesta. Tanto nella prima che nella seconda fase del procedimento, peraltro, per la nomina del Presidente è comunque richiesta l'intesa con la Regione interessata. Né tale quadro normativo di riferimento risulta essersi svilito a seguito della introduzione (ad opera dell'art. 6 del d.l. n. 136 del 2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 186 del 2004), nel medesimo art. 8 della legge n. 84 del 1994, del comma 1-bis, il quale prevede una terza eventuale fase procedimentale, per l'ipotesi in cui - malgrado l'espletamento delle procedure di cui innanzi si è detto - non venga comunque raggiunta l'intesa con la Regione interessata. Ciò perché, da un lato, questa terza fase prevede che la Regione formuli una terna di candidati da sottoporre al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; mentre, sotto altro profilo, essa non soltanto non preclude, ma anzi presuppone che la ricerca di una intesa prosegua, specie laddove si versi - come nella vicenda in esame - in una situazione interinale ed *extra ordinem*, quale certamente è quella riconducibile ad una gestione commissariale.

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.

3. - A tale principio si è ispirata anche la più recente giurisprudenza di questa Corte. In un precedente analogo alla vicenda oggetto del presente conflitto - in cui parimenti il conflitto era stato promosso dalla Regione, deducendo la menomazione delle proprie attribuzioni a seguito della nomina del Commissario straordinario dell'Ente Parco dell'Arcipelago toscano, da parte del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, senza essersi fatto luogo al procedimento di intesa per la nomina del Presidente - questa Corte, anzitutto, ha sottolineato come il potere di nomina del Commissario straordinario costituisca «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» (v. sentenza n. 27 del 2004).

Tale principio si salda alla rigorosa disciplina stabilita dal decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 1994, n. 444 - assunto come base normativa del decreto ministeriale posto a fondamento dell'odierno conflitto - il cui art. 6 stabilisce che, decorso il termine massimo di proroga previsto dall'art. 3, senza che si sia provveduto alla loro ricostituzione, gli organi amministrativi "prorogati" decadono e tutti gli atti successivi da essi adottati sono nulli.

Questa disciplina fu introdotta in dichiarata adesione ai rilievi critici di questa Corte, 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. «Un'organizzazione caratterizzata da un abituale ricorso alla *prorogatio* sarebbe difatti - osservò la Corte - ben lontana dal modello costituzionale. Se è previsto per legge che gli organi amministrativi abbiano una certa durata e che quindi la loro competenza sia temporalmente circoscritta, un'eventuale *prorogatio* di fatto *sine die* - demandando all'arbitrio di chi debba provvedere alla sostituzione di determinarne la durata pur prevista a termine dal legislatore ordinario - violerebbe il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, nonché quelli dell'imparzialità e del buon andamento» (v. sentenza n. 208 del 1992). E fu proprio nel prendere atto di questo avvertimento che il Governo si indusse ad adottare il richiamato decreto, poi convertito in legge.

Non può dunque essere revocato in 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'art. 8 della legge n. 84 del 1994 - spetti il potere di nomina del relativo Commissario straordinario, onde assicurare il soddisfacimento delle esigenze di continuità della azione amministrativa ed impedire stasi connesse alla decadenza degli organismi ordinari.

Peraltro, da un lato, di norma, la adozione del provvedimento presuppone l'avvio e lo sviluppo - in termini di leale cooperazione - di reiterate trattative volte a raggiungere l'intesa; e che questa non sia stata conseguita, malgrado la più ampia disponibilità che tutti gli enti od organismi coinvolti sono chiamati non soltanto a manifestare, ma anche a perseguire in concreto. Dall'altro lato, le accennate trattative devono proseguire anche dopo l'adozione del provvedimento di nomina del Commissario, rappresentando, questo, un epilogo interinale, che non arresta né impedisce l'ordinario procedimento di nomina; ma ne richiede un'effettiva prosecuzione. Conseguentemente, la natura necessariamente transitoria della gestione commissariale e l'esigenza di non frustrare il pronto ripristino della autorità ordinaria, comportano che essa abbia una durata ragionevole.

4. - Nel caso di specie - e come già questa Corte ebbe modo di segnalare nel precedente richiamato dalla Regione ricorrente - «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 della 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» (v. la già citata sentenza n. 27 del 2004).

Come, infatti, evidenzia il ricorso, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con nota del 10 marzo 2003, ricevute le designazioni dei vari enti, richiedeva alla Regione Toscana la prescritta intesa sul nominativo proposto dalla Camera di Commercio, quale candidato all'incarico di Presidente della Autorità portuale di Livorno. La Regione Toscana, con nota del 27 marzo 2003, esprimeva il proprio motivato dissenso sul nominativo indicato dal Ministro, sottolineando, peraltro, l'opportunità di «uno specifico incontro», quale «ulteriore occasione per sperimentare il metodo della concertazione nei rapporti tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Toscana, nella più ferma convinzione che solo attraverso tale metodo si possano raggiungere punti di convergenza nell'interesse generale». Tale richiesta di incontro, peraltro ignorata, veniva reiterata con successiva nota del Presidente della Regione Toscana del 7 maggio 2003, ove si rappresentava l'urgenza in vista della prossima scadenza del mandato del Presidente in carica. Anche tale richiesta rimaneva, però, priva di effetti; così come senza esito restava anche una nota del Presidente della Regione Toscana indirizzata il 12

giugno 2003 al Presidente del Consiglio dei ministri, nella quale si sollecitava un «interessamento per facilitare una soluzione, nel quadro di un corretto rapporto tra le Istituzioni».

A questo punto il Ministro - cui erano state inviate il 19 e il 20 giugno 2003 le nuove designazioni da parte degli enti interpellati con nota del 21 maggio 2003 - senza dar luogo ad ulteriori tentativi di intesa e soddisfare le richieste di incontro reiteratamente formulate dalla Regione Toscana, con proprio decreto del 2 luglio 2003, designava, quale Commissario della Autorità portuale di Livorno, il candidato sul quale la Regione aveva già manifestato il proprio dissenso. In sostanza, non soltanto venivano eluse le procedure volte a ricercare una effettiva intesa; ma venivano a realizzarsi le premesse per una designazione *sine die* di un organo "sostitutivo" di quello designando *ex lege*.

Né tale situazione risulta essersi modificata anche dopo la presentazione del ricorso, giacché - come la Regione sottolinea e documenta nella propria memoria - soltanto in data 20 ottobre 2004 il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, a seguito della entrata in vigore del richiamato e nuovo comma 1-bis dell'art. 8 della legge n. 84 del 1994 (introdotto, come si è detto, dall'art. 6 del d.l. n. 136 del 2004, convertito nella legge n. 186 del 2004), ha richiesto al Presidente della Giunta regionale la indicazione di una nuova terna di candidati. A tale richiesta il Presidente della Giunta regionale dava corso, inviando la terna al Ministro il 17 novembre 2004, dopo aver acquisito le indicazioni degli enti locali, ma essa rimaneva a sua volta senza esito.

Da ciò la giusta doglianza relativa alla sostanziale elusione della procedura della intesa, con il corollario della illegittimità di una procedura "alternativa" destinata a consentire, nei fatti, alla amministrazione statale la scelta unilaterale della persona cui affidare la presidenza della Autorità portuale di Livorno.

Seguono la declaratoria che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la nomina del Commissario della 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 della intesa per la nomina del Presidente; e l'annullamento del decreto oggetto di ricorso *in parte qua*, restando assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità dedotti dalla Regione ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che non spettava allo Stato e per esso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la nomina del Commissario della Autorità portuale di Livorno, senza che fossero state avviate e proseguite effettive trattative con la Regione interessata per il raggiungimento della intesa per la nomina del Presidente;

*annulla*, per l'effetto, il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 2 luglio 2003 n. 11129/MM di nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*