



Il potere di ordinanza del Presidente dell'AdSP nell'ambito della riforma portuale italiana

L'articolo è a cura dell'avvocato "Franco Rossi, Nctm Studio Legale"

Pur essendo completamente digiuni di diritto, facendo ricorso al semplice buonsenso, si è in grado di comprendere che la sopravvenienza di situazioni imprevedibili ed urgenti può giustificare l'adozione di rimedi che, dovendosi adottare in tempi brevi, sono caratterizzati da una certa flessibilità procedurale.

In questo contesto si inserisce il potere d'ordinanza, vale a dire la possibilità riconosciuta alla Pubblica Amministrazione di adottare, in situazioni d'indefettibilità ed urgenza e nel rispetto del principio di legalità, provvedimenti di contenuto atipico e ad efficacia interinale.

Il potere di ordinanza è stato recentemente esaminato dalla sentenza del T.A.R. Liguria, 14 gennaio 2016, n. 37, con la quale - anticipando le modifiche da ultimo apportate al sistema portuale dal legislatore delegato¹ - è stata riconosciuta la legittimità delle ordinanze con cui il Presidente dell'Autorità Portuale di La Spezia aveva destinato al traffico dei passeggeri una parte del porto spezzino e assegnato a due società la gestione dei servizi attinenti la logistica dei viaggiatori, escludendo che alle stesse si applicasse la disciplina di cui all'art. 8, comma 3, lett. h), e i), Legge n. 84 del 1994 nel testo *ratione temporis* vigente.

In particolare, seguendo il ragionamento del giudice, le ordinanze «*ad efficacia provvisoria si resero necessarie per far fronte alla mole di lavoro improvvisamente riversatasi sul porto spezzino allorché le compagnie di navigazione turistica decisero di dirottare il loro naviglio da Livorno*».

Pertanto, le determinazioni impugnate trovano la loro giustificazione nell'esigenza di dover far fronte all'improvviso aumento di traffico di passeggeri e nella loro «*natura estemporanea e non definitiva*».

Qualificata nel modo anzidetto l'attività provvedimentale del Presidente dell'Autorità Portuale di La Spezia, il TAR ligure respinge anche la censura con cui il ricorrente aveva contestato il mancato svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica in relazione all'assegnazione dei servizi portuali.

Si legge nella pronuncia, infatti, che il porto di La Spezia si è «*trovato a far fronte ad una situazione di notevole favore per l'economia dello scalo e della città, ma che esso non era preparato a riscontrare. Da ciò la necessità di agire in via urgente, con la conseguente impossibilità di dar corso alle corrette procedure applicabili nel caso in cui si tratti di assegnare delle concessioni pluriennali per la gestione dei servizi marittimi*».

La questione merita, a questo punto, alcune precisazioni.

Infatti, sebbene nella decisione si legga che «*il presidente dell'autorità portuale risulta essersi attenuto alla previsione della legge che lo abilita all'adozione delle ordinanze ad efficacia provvisoria*», non può disconoscersi il fatto che nel testo della Legge n. 84/1994, vigente al momento della decisione, non vi fosse una norma diretta ad attribuire al Presidente dell'Autorità Portuale un generale potere d'ordinanza per far fronte a situazioni imprevedibili ed urgenti.

In merito, è verosimile che il giudice, per assicurare la «*tenuta*» del sistema portuale, abbia riconosciuto il suddetto potere facendo leva sulla disposizione che attribuisce al Presidente dell'Autorità Portuale «*ogni altra competenza che non sia attribuita dalla presente legge agli altri organi dell'autorità portuale*»².

Una siffatta interpretazione del dato testuale, del resto, appare supportata dalla lettura sistematica³ e costituzionalmente orientata⁴ del tessuto normativo di riferimento, senza che possano ipotizzarsi eventuali violazioni del principio di legalità.

In ogni caso, ogni dubbio in merito al fondamento del potere d'ordinanza del Presidente dell'Autorità Portuale è stato oggi superato dal legislatore che, con il Decreto Legislativo n. 169/2016, ha inserito all'art. 8, comma 3, lett. p) della Legge n. 84/1994 la previsione per cui il Presidente «*può disporre di poteri d'ordinanza (...) informando, nella prima riunione utile, il Comitato di gestione*».

Il riconoscimento esplicito di poteri d'ordinanza al Presidente dell'Autorità Portuale (ora: Autorità di sistema portuale - AdSP) nell'ambito della riforma portuale, sebbene suscettibile di generare dubbi sul possibile contrasto con le regole dell'evidenza pubblica fissate in materia di concessioni e contratti pubblici⁵, sembra comunque cogliere nel segno: appare doveroso, infatti, riconoscere all'organo di vertice dell'AdSP la possibilità di procedere ad affidamenti diretti di beni demaniali, quando ciò sia imposto dall'esigenza di far fronte a situazioni imprevedibili ed urgenti non cagionate dal comportamento della stessa Amministrazione.

D'altra parte, quale controbilanciamento, sarà importante vigilare sul rispetto dei limiti all'esercizio del potere.

¹ Con il D.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, recante «*Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28/01/1994, n. 84*».

² Così l'art. 8, comma 3, lett. n-bis) della legge n. 84/1994 (nel testo anteriore alla riforma dell'agosto 2016).

³ Cfr., art 59 del D.P.R. n. 328/1952, rubricato «*Ordinanza di polizia marittima*», a mente del quale il capo di circondario per i porti e per le altre zone demaniali marittime e di mare territoriale della sua circoscrizione, in cui sia ritenuto necessario, regola una serie di ipotesi con propria ordinanza pubblica.

⁴ Infatti, ipotizzando che nessun organo dell'Autorità Portuale sia autorizzato ad adottare ordinanze provvisorie per far fronte a situazioni imprevedibili ed urgenti, si profilerebbero possibili violazioni del principio del buon andamento dell'amministrazione stabilito dall'art. 97 Cost.

⁵ Laddove l'ordinanza avesse ad oggetto, come nel caso scrutinato dal TAR Liguria, beni demaniali

contendibili da terzi, e l'acquisizione di lavori o servizi specifici, dovrebbe essere assoggettata alla disciplina dell'evidenza pubblica prevista dal D.lgs. n. 50 del 2016.