

Ecc.mo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Ricorso

della **Autorità Portuale di Ravenna** (di seguito anche “**Autorità**”) (C.F. 92033190395) con sede in Ravenna, via Magazzini Anteriori n. 63, in persona del Presidente e legale rappresentante *ex lege* Dott. Giuseppe Parrello, rappresentata e difesa, anche giusta i poteri attribuiti al Presidente ai sensi dell’art. 8, commi 2 e 3, l. n-bis, ed in forza di delibera del Comitato Portuale dell’Autorità stessa n 4/06 in data 1 marzo 2006, dagli Avv.ti Prof. Tommaso Marvasi e Prof. Marcello Molè, el.te dom.ta nello studio del primo in Roma, Viale Angelico 12 per procura a margine del presente atto

contro

il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, in persona del Ministro *pro tempore* (di seguito anche “**MIT**”),

il **Ministero dell’Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro *pro tempore*, (di seguito anche “**MEF**”), entrambi domiciliati *ex lege* presso l’Avvocatura Generale dello Stato in Roma, Via dei Portoghesi 12

nonché a fini di mera *denuntiatio litis*

- della **Associazione Porti Italiani** (di seguito “**Assoportì**”), in persona del Presidente *pro tempore* domiciliato per la carica presso la sede dell’Associazione in Roma, Corso Rinascimento n. 24,

- della **Regione Emilia Romagna**, in persona del Presidente *pro tempore*, , Dott. Vasco Errani, domiciliato per la carica in 40127 Bologna, v. le Aldo Moro 52

- della **Provincia di Ravenna**, in persona del proprio Presidente *pro-tempore*, con sede in Ravenna P.zza Caduti per la Libertà 2/4;

- del **Comune di Ravenna**, in persona del Commissario *pro tempore* Dott.

Romano Fusco, con sede in Ravenna, P.zza del Popolo

- della **Camera di Commercio, Industria, Agricoltura ed Artigianato** di Ravenna, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, con sede in Ravenna, via L.C. Farini 14

- dell'**Associazione degli Industriali della Provincia di Ravenna**, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, con sede in Ravenna, via Barbini 8/10

- alla **Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM**, in persona del Presidente e legale rappresentate *pro tempore*

per l'annullamento, previa sospensione della loro efficacia

- della nota in data 1° febbraio 2006 prot. n 292 (**doc.n.1**), con la quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale delle Infrastrutture della Navigazione Marittima ed Interna ha negato l'approvazione del bilancio di previsione 2006 dell'Autorità ricorrente; di tutti gli altri ad essa presupposti connessi e consequenziali, ed in particolare della circolare 11 gennaio 2006 n.1 emanata dal MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, e della nota 18 gennaio 2006 prot. n.8393 del citato Dipartimento (**docc. nn. 2 e 3**).

nonché per il risarcimento del danno

- ° -

Cenni di fatto.

1. Le Autorità Portuali, tra cui la ricorrente, istituite in forza della l. 28 gennaio 1994 n. 84 (rubricata "*Riordino della legislazione in materia portuale*"), hanno personalità giuridica di diritto pubblico, ed includono tra gli obiettivi istituzionali – in aggiunta a quelli di indirizzo e programmazione etc. delle operazioni portuali, anche in riferimento alla sicurezza delle stesse – la "*manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale*"

... *previa Convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici (oggi delle Infrastrutture) che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima amministrazione*" (art. 6.1, lett. a e b).

2. Le Autorità Portuali sono dotate di autonomia amministrativa – salvo il disposto dell'art. 12 che sottopone all'approvazione del MIT di concerto con il MEF le delibere di approvazione del bilancio di previsione, delle sue note di variazione e del conto consuntivo – nonché di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla legge istitutiva delle Autorità stesse (art. 6 comma 2).

Ciò implica che la gestione patrimoniale e finanziaria dell'Autorità debba essere disciplinata, come in effetti lo è, da un regolamento di contabilità approvato di concerto dai Ministeri Vigilanti.

3. Il Regolamento dell'Autorità Portuale di Ravenna (**doc.n. 4**) dispone che l'Amministrazione dell'Autorità si uniformi ai principi di cui alla legge n. 241/1990 e che la sua azione sia guidata dal principio della programmazione sulla base di un piano operativo triennale, approvato dal Comitato Portuale e trasmesso al Ministero delle Infrastrutture che, sulla base delle proposte ivi contenute, soggette a revisione annuale, individua le opere da realizzarsi nei porti (art. 2 Regolamento, con riferimento all'art. 5 comma 10 l. n. 84/1994), nell'ambito delle *"strategie di sviluppo delle attività portuali e degli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati"* (art. 9 comma 3 lett a, l. n. 84).

Sempre il suddetto Regolamento prescrive tra l'altro (art. 3): i) che l'esercizio finanziario abbia la durata di un anno coincidente con la durata solare; ii) che la gestione finanziaria si svolga in base ad un bilancio di previsione approvato dal Comitato Portuale entro il 31 ottobre dell'anno precedente quello di riferimento; iii) che la gestione sia unica, al pari del bilancio di previsione, nel

quale devono essere iscritte tutte le entrate e le spese nell'importo integrale, essendo vietata ogni gestione fuori bilancio; iv) che il bilancio di previsione sia formulato in termini finanziari di competenza e di cassa.

Questo sul piano della gestione finanziaria.

4. Sotto il profilo delle risorse finanziarie disponibili, e sempre in un ottica di ordine generale, la Legge 84 prevede espressamente che le opere portuali di grande infrastrutturazione sono finanziate dallo Stato, con il concorso delle Regioni e delle risorse proprie delle stesse Autorità Portuali (art. 5, comma 8, L. 84) e che il M.I.T., sulla base delle proposte contenute nei piani operativi triennali predisposti dalle Autorità Portuali, individui le opere infrastrutturali da realizzare nei porti sedi di Autorità Portuali (art. 5, comma 10, L. 84/1994), che beneficiano dei citati finanziamenti statali.

Per quanto attiene ai finanziamenti statali previsti dall'art. 5 L. 84 cit., questi ultimi trovano fonte nell'art. 9, comma 1, della l. 30 novembre 1998 n. 413 come integrato, per il proseguimento del programma, dall'art. 36 comma 2 della legge 1° agosto 2002 n. 166, nonché dai rifinanziamenti disposti con le leggi finanziarie sino a quella per l'anno 2004 inclusa (l. 24 dicembre 2003, n. 350). Finanziamenti legislativamente disposti che hanno trovato attuazione nei D.M. Trasporti 2 giugno 2001 (per quanto riguarda la l. 388/00) e 3 giugno 2004 (per i rifinanziamenti disposti con la l. 166/02) (**doc. n. 5**).

Ai finanziamenti assicurati da leggi dello Stato, si aggiungono poi quelli irrogati direttamente dal Governo, per mezzo del M.I.T., attraverso appositi accordi (Protocolli) da esso Ministero stipulati con le singole Autorità Portuali per assicurare la realizzazione di specifici progetti infrastrutturali.

5. Nella scrupolosa osservanza delle citate disposizioni normative, e

calando la disciplina generale nel caso di specie, l'Autorità ricorrente ha redatto sino allo scorso anno il bilancio preventivo e quello consuntivo formulando inoltre i relativi piani operativi ed i programmi triennali di ammodernamento e riqualificazione delle infrastrutture portuali, seguendo il disposto dell'art. 14 della c.d. legge Merloni Opere finanziate dai fondi ministeriali e da quelli di cui all'art. 9, comma 1, della l. 30 novembre 1998 n. 413, come integrato per il proseguimento del programma con l'art. 36 comma 2 della legge 1° agosto 2002 n. 166, nonché dai rifinanziamenti disposti con le leggi finanziarie sino a quella per l'anno 2004 inclusa (l. 24 dicembre 2003, n. 350). Finanziamenti legislativamente disposti che hanno trovato attuazione nei D.M. Trasporti 2 giugno 2001 (per quanto riguarda la l. 388/00) e 3 giugno 2004 (per i rifinanziamenti disposti con la l. 166/02) (**doc. n. 5**).

Per quanto in particolare riguarda i finanziamenti di cui alla L. 166, l'Autorità ricorrente ha già stipulato con il M.I.T. l'Accordo procedimentale del 28 luglio 2004 (**doc. n. 6**), prodromico alla stipulazione dei mutui di cui a detta Legge ed al D.M. di attuazione n. 3538/3539 del 3.6.2004, per il finanziamento delle opere meglio descritte nella scheda allegata (**doc. n. 7**).

I contratti di mutuo sono stati stipulati, a seguito di gara comunitaria, con l'Istituto Dexia Crediop e notificati al M.I.T. in data 14 settembre 2005 (**doc. n. 8**). Da parte sua il M.I.T. ha trasmesso a questa Autorità la comunicazione del 8 febbraio 2006 (prot. n. MINFTRA/DINFR/132) con i relativi allegati attestanti l'avvenuta registrazione sul bilancio dello stesso M.I.T. degli impegni quindicennali derivanti dai mutui medesimi (**doc. n. 9**).

A ciò aggiungasi, per quel che attiene ai finanziamenti promananti direttamente dal M.I.T., i numerosi protocolli stipulati dalla ricorrente (**doc. n. 10**),

tra cui da ultimo il Protocollo del 30.11.2005 (**doc. n. 11**) per il finanziamento dei lavori di approfondimento del porto canale di Ravenna per un importo complessivo di progetto apri a €29.193.000,00. Il relativo bando di gara è stato pubblicato il mese immediatamente successivo (28.12.2005). Nonostante il decorso del termine di scadenza per la presentazione delle offerte, la gara è attualmente sospesa causa l'incertezza sulle capacità di spesa disponibili in ragione di quanto meglio esposto nel presente ricorso.

6. Nel quadro delle attività finanziate, programmate ed avviate, anche con l'indizione e l'aggiudicazione di gare ad evidenza pubblica, si è inserito l'art. 1 comma 57 della l. 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005) che ha testualmente disposto *'per il triennio 2005-2007 gli enti indicati nell'elenco 1 allegato (tra cui le Autorità Portuali) ... possono incrementare per l'anno 2005 le proprie spese, al netto delle spese di personale, in misura non superiore all'ammontare delle spese dell'anno 2003 incrementato del 4,5 per cento. Per gli anni 2006 e 2007 si applica la percentuale di incremento del 2 per cento alle corrispondenti spese determinate per l'anno precedente con i criteri stabiliti dal presente comma'*. Questo ultimo limite di incremento percentuale è disposto al comma 5 del medesimo art. 1: *"...la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato.... non può superare il limite del 2% rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla relazione previsionale e programmatica"*.

7. La citata disposizione della finanziaria 2005, che nella lettura divergente datane dal MEF rispetto al MIT, riferisce il limite del 4,5 % imposto alle spese anche agli investimenti infrastrutturali - sia in termini di cassa che di competenza -

ha lo scorso anno provocato un blocco generalizzato dei bilanci di previsione 2005 di molte Autorità Portuali, inducendo lo stesso Ministero Vigilante delle Infrastrutture ad indirizzare una nota di chiarimento al MEF (lettera 21 marzo 2005 prot. 553, **doc. n. 12**) nella quale si rilevava testualmente: *“per ciò che concerne le Autorità Portuali le spese oggetto di limitazione così come individuate nella norma primaria non devono comprendere le spese in conto capitale bensì solo quelle proprie e connesse al funzionamento degli enti interessati e che, inoltre, la limitazione è applicabile esclusivamente alla gestione di competenza, considerata la incomprimibilità delle esigenze di cassa”*.

Posizione assunta dal MIT nella lettura della norma in oggetto della legge finanziaria che sola ne può garantire un'applicazione che non sconfini nell'assurdo: il riferimento al criterio di competenza costituisce un'indicazione per le Autorità Portuali di preventivare opere, con le conseguenti assunzioni di obblighi, nei limiti normativamente prescritti; mentre contrasterebbe con la logica più elementare, oltre che con i più istituzionali principi del nostro ordinamento, una lettura che bloccasse le disponibilità di cassa inducendo, a tacer d'altro, un inadempimento degli obblighi già assunti.

8. L'Autorità ricorrente – il cui bilancio di previsione per l'anno 2005 era stato approvato dal Comitato Portuale con delibera 28 ottobre 2004 n. 44 (**doc. n. 13**) poi modificato con delibera n. 56 del 20 dicembre 2004 in ragione dell'intervenuta registrazione di un D.M. con il quale erano state finanziate una serie di opere in precedenza non inserite nel bilancio previsionale (**doc. n. 14**) – seguiva le indicazioni del MIT con l'approvazione di una nuova versione del bilancio (delibera C.P. n. 8 del 30 marzo 2005: **doc. n. 15**), con la quale ci si adeguava al limite di incremento del 4,5% con riferimento alla spesa consuntivata

nel 2003, mentre gli stanziamenti di competenza e di cassa per gli investimenti infrastrutturali (cap. 2110) venivano adeguati nel citato limite generale del 2% rispetto al 2004 (art. 1, comma 5, L. 311/2004).

Nella nuova formulazione il bilancio preventivo, approvato dal MIT, veniva da questo inviato per il prescritto concerto al Ministero dell'Economia ed alla Corte dei Conti (fax 1° aprile 2005: **doc. n.16**) Per tutta risposta il MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale, comunicava al MIT ed al Presidente del Collegio dei Revisori dell'Autorità ricorrente che il bilancio di previsione avrebbe dovuto essere rielaborato in considerazione dell'eccedenza delle spese rispetto al 4,5% di incremento sul 2003 di cui alla finanziaria 2005 (nota 22 aprile 2005: **doc. n. 17**).

9. A seguito dell'invito anche del MIT ad adeguare il proprio bilancio di previsione, con delibera 28 aprile 2005 n. 14 il Comitato Portuale riformulava, *oborto collo*, il bilancio previsionale, anche in ragione dell'imminente scadenza del termine di esercizio provvisorio.

Con tale delibera si dava inoltre mandato al Presidente dell'Autorità di porre in essere ogni iniziativa necessaria per riportare gli stanziamenti di bilancio ad importi sufficienti a consentire lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

Da questa esigenza discendevano nuove proposte di variazione al bilancio previsionale per il 2005 (delibere 14 giugno 2005 n. 22, 23 e 24 approvate dal MIT in data 18 luglio 2005: **docc. nn. 18, 19 e 20**);

Si trattava di variazioni al bilancio derivanti da esigenze di operatività, documentate e comprovate e pertanto approvate dal MIT indipendentemente dalla applicazione, all'Autorità di Ravenna, delle disposizioni in deroga nel frattempo normativamente emanate a fronte della dichiarata volontà di proporre ricorso al

TAR, manifestata da molti altri Enti portuali in ragione dell'interpretazione data dal MEF dell'art.1.57 della legge finanziaria 2005.

Si tratta dell'art. 14 (*"Ammodernamento delle infrastrutture portuali"*) comma 2 del d.l. 30 giugno 2005 n. 115 (convertito nella legge 17 agosto 2005 n. 268: *"Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della P.A."*), con il quale si è disposto che *"per l'attuazione dell'art. 36, comma 2, della l. 1° agosto 2002 n. 166"* (ammodernamento delle infrastrutture portuali) *"le relative spese di investimento non concorrono, per l'anno 2005, alla determinazione del limite di incremento di cui al comma 57 dell'art. 1 della l. 20 dicembre 2004 n. 311"*.

Quest'ultimo intervento normativo era invece alla base della successiva delibera di variazione del 13 ottobre 2005 n. 33 approvata in data 16 novembre 2005: **docc. n. 21**).

10. Superato il problema con riferimento al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005, esso si è riproposto in sede di redazione ed approvazione del bilancio per l'esercizio 2006, che l'Autorità ricorrente (come la maggior parte degli altri enti portuali) ha predisposto secondo le indicazioni del MIT vigilante (nota 30 settembre 2005, **doc. n. 22**). Con questa si precisava, per quanto qui interessa, che *"... fatte salve eventuali modifiche alla normativa vigente, per l'anno 2006 la percentuale di incremento del 2% di cui all'art. 1 comma 57 della..... l. finanziaria 2005 si applica alla spesa prevista per l'esercizio finanziario 2005, risultante dal relativo bilancio di previsione delle eventuali successive variazioni adottate anche ai sensi dell'art. 14 del d.l. n. 115/2005"*.

Nota di essenziale rilevanza ai fini del presente giudizio, sotto due profili:

i) dal lato dell'Amministrazione laddove, confermando sostanzialmente la linea già assunta con riferimento al bilancio dell'anno precedente, dichiarava

espressamente che ai fini della determinazione del limite di incremento non dovessero concorrere le spese di investimento, riconosciute come necessarie ed irrinunciabili dalla normativa di urgenza del d.l. n. 115 citato;

ii) dal lato dell'Autorità che, nel redigere il nuovo bilancio di previsione, era legittimata (*rectius*, era tenuta) ad attenersi alla posizione del Ministero vigilante, dovendosi inoltre considerare, se mai ve ne fosse stato bisogno, come il ricordato disposto dell'art.14 fosse ispirato all'esigenza di consentire la prosecuzione dell'attività di ammodernamento delle infrastrutture portuali, all'evidenza non limitata (né limitabile) al solo anno 2005.

Il bilancio di previsione per il 2006 veniva quindi deliberato dal Comitato Portuale in data 13 ottobre 2005 (delibera n. 36 ricevuta dai Ministeri vigilanti il giorno successivo: **doc. n. 23**).

In estrema sintesi, e come meglio illustrato nelle allegate tabelle (**docc. nn. 24, 25, 26, 27, 28 e 29**) il bilancio 2006 approvato nell'ottobre del 2005 vedeva:

- relativamente agli stanziamenti di cassa, un "portafoglio lavori" già appaltati ed in corso di esecuzione per un importo di €53.319, generanti una necessità di cassa pari a non meno di €28.000 (**doc. nn. 24 e 25 cit.**);
- sempre relativamente agli stanziamenti di cassa, un "portafoglio lavori" in fase di aggiudicazione per €62.643 (oltre a lavori per €9.300 da mandare a gara a breve (**doc. n. 27 cit.**) generanti una necessità di cassa pari a non meno di €11.300 (**doc. n. 24 e 26 cit.**);
- relativamente agli stanziamenti di competenza, lavori previsti per un importo di €33.500 (**doc. n. 28 cit.**).

L'originario bilancio previsionale 2006, prevedeva pertanto (**v. doc. n. 29 cit.**), uno stanziamento di cassa pari a €50.000.000, adeguato agli impegni da onorare a

fronte dei lavori già appaltati ed a quelli da appaltare nello stesso 2006; a ciò si aggiungeva lo stanziamento di competenza rapportato agli impegni assumendi per lo stesso 2006

11. Sulla proposta di bilancio previsionale 2006 così formulata si verificava – a quanto ha potuto arguire la ricorrente dalla autorizzazione all’esercizio provvisorio di cui subito si dirà – una nuova divergenza di interpretazione tra MIT e MEF anche dell’art. 14 del d.l. n. 115/05, posto che la Ragioneria dello Stato avrebbe sostenuto la necessità di adeguare gli stanziamenti per il 2006, mediante la comparazione a quelli del 2005 riformulati al netto delle spese di investimento autorizzate in deroga; mentre il MIT (con nota del 14 dicembre 2005 ricevuta informalmente: **doc. n. 30**) avrebbe insistito affinché il MEF esprimesse il proprio concerto sul bilancio di previsione dell’Autorità ravennate. Nel contrasto, si rendeva necessaria l’adozione di un esercizio provvisorio del bilancio di previsione del 2006, autorizzato dal MIT con nota 30 dicembre 2005 (**doc. n. 31**) senza motivare il ritardo nel concedere l’approvazione del bilancio previsionale per il 2006, deliberato, come si è detto, sin dall’ottobre precedente.

Qualche giorno dopo (nota 4 gennaio 2006: **doc. n. 32**) il MIT comunicava all’Autorità ricorrente di avere inoltrato alla Ragioneria una richiesta di riesame della delibera di approvazione del bilancio previsionale, richiamando contestualmente una (presunta e pretesa) sospensione dei termini ai fini della formazione del silenzio-assenso, senza peraltro specificare la circostanza che tale sospensione avrebbe provocato e la norma di specifico riferimento.

12. Con circolare dell’11 gennaio 2006 n. 1 (“*Enti pubblici – bilancio di previsione 2006*”) (**doc. n. 33**) il MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale

dello Stato, ha invece ribadito che nel predisporre il bilancio di previsione gli stanziamenti sia di competenza che di cassa debbano essere impostati incrementando le spese complessive, al netto di quelle correnti, *‘in misura non superiore all’ammontare delle spese determinate per l’anno 2005 (nei limiti di incremento della spesa del 4,5% rispetto alle spese del 2003), incrementato del 2%, come previsto dall’art. 1 comma 57 della l. 30 dicembre 2004 n. 311. Al riguardo, si precisa che al momento della predisposizione del bilancio previsionale 2006 si dovrà far riferimento alle previsioni definitive 2005 determinate nel rispetto dei limiti dell’incremento di spesa del 4,5%’.*

Con specifico riferimento alle Autorità Portuali, ed alla deroga concessa rispetto all’applicazione – si intende nell’interpretazione della Ragioneria – dell’art. 1 comma 57 della l. finanziaria 2005, si precisava che tale deroga dovesse essere limitata al solo anno 2005 e che pertanto, a decorrere dal 2006, la percentuale di incremento del 2% rispetto all’anno precedente dovesse essere determinata al netto delle spese autorizzate in deroga.

Per effetto di tale interpretazione il bilancio dell’Autorità Portuale di Ravenna subisce un brusco taglio, che incide negativamente – ed in maniera rilevantissima, fino quasi a vanificarne gli scopi per cui le Autorità sono state istituite – sull’attività dell’Autorità Portuale stessa, ritenuto che le variazioni di bilancio incidono in maniera pesantissima sul bilancio, riducendolo in misura drastica ed imponendo quasi un esercizio di assoluto immobilismo.

Primo effetto è stato l’obbligo di sospendere tutte le procedure di gara attualmente in corso (e meglio indicate nel **doc. 26 cit.**) e di avere la pressoché certezza di non poter far fronte alle necessità di cassa per i lavori precedentemente aggiudicati ed attualmente in esecuzione (meglio indicati nel **doc. n. 25 cit.**)

laddove sono già state intraprese (in forza dei piani triennali approvati), e devono essere necessariamente proseguite opere di modernizzazione e di adeguamento tese a rendere lo scalo ravennate concorrenziale e produttivo.

Un'idea della devastazione di bilancio che consegue a siffatta interpretazione può desumersi dalla tabella (**doc. n. 29 cit.**) che segue, ove sono riportati alcuni tra i dati più significativi, riferiti ai soli investimenti:

In estrema sintesi il provvedimento di diniego comporta per l'Autorità ricorrente l'obbligo di predisporre un bilancio che con riferimento agli interventi di grande infrastrutturazione portuali prevede:

- uno stanziamento di competenza di soli € 7.283.000, a fronte dei 33.500 previsti nel bilancio precedentemente predisposto (ottobre 2005)
- una disponibilità di cassa di soli € 14.319, a fronte dei precedenti € 50.000.000 in ragione delle reali necessità di cassa per i lavori in esecuzione e per quelli da eseguire nel 2006 (**v. docc. nn. 25 e 26 cit.**):

13. L'erroneità della Circolare predetta è stata immediatamente rilevata dall'Assoporti (nota 13 gennaio 2006, **doc. n. 34**), che ha rilevato come il limite di incremento del 2% rispetto al 2005 dovesse essere calcolato sulla base del bilancio preventivo, assestato per tale anno, in base all'applicazione dell'art. 14 del d.l. n. 115/05. Anche il MIT - Dipartimento per la Navigazione e Trasporto Marittimo e Aereo (nota 19 gennaio 2006, **doc. n. 35**), ha sostenuto tale interpretazione della norma, argomentando anche dall'intervenuta approvazione (ex art. 12 della l. n. 84/94) dei bilanci di previsione 2005, "assestati" a seguito dell'applicazione di quanto disposto dal citato art. 14.

14. Pressoché contestualmente all'invio della nota MIT, la Ragioneria Generale – dichiarando di riscontrare una precedente nota del Ministero vigilante

del 14 dicembre 2005 – ha ribadito che il limite del 2% di incremento dovesse essere riferito alla spesa prevista per il precedente esercizio al netto delle spese in deroga autorizzate con il d.l. 115/05, argomentando che l'eventuale inclusione delle spese di investimento autorizzate in deroga “... *si rifletterebbe un aumento dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione, con conseguente necessità di individuare adeguata copertura finanziaria per il corrente esercizio finanziario*” (nota 18 gennaio 2006, prot. n. 83939, **doc. n. 3 cit.**).

Considerazioni del tutto analoghe sono state indirizzate dalla Ragioneria Generale dello Stato ad Assoporti (nota 1° febbraio 2006, **doc. n. 36**).

Sicché con provvedimento in pari data del MIT, Direzione Generale per le Infrastrutture della Navigazione, è stato opposto un diniego – espresso implicitamente, ma di assoluta evidenza – alla richiesta di approvazione della delibera n. 36 del 13 ottobre 2005 contenente il bilancio di previsione del 2006, riportandosi il citato parere sfavorevole del MEF ed invitandosi l'Autorità ricorrente “*stante il mancato concerto con detto Ministero necessario all'approvazione della delibera in oggetto....a voler riconsiderare gli stanziamenti di bilancio 2006 comparandoli con quelli del 2005 riformulati al netto delle citate spese di investimento*”.

15. Avverso detto diniego, nonché avverso le precedenti note e circolari MEF nelle parti che lo presuppongono, propone ricorso l'Autorità Portuale di Ravenna, chiedendone l'annullamento, previa sospensione in via incidentale della loro efficacia, per i seguenti fondati motivi di

Diritto

I. Eccesso di potere per violazione di legge, ed in particolare dell'art. 12 della l. 28 gennaio 1994 n. 84 in relazione all'art. 2 del d.p.r. 9 novembre

1998 n. 439 ed all'art. 3 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'AP di Ravenna. Violazione dei principi generali in materia di giusto procedimento e di buona amministrazione .

Almeno per quanto concerne l'Autorità ricorrente il provvedimento impugnato, e gli atti che lo presuppongono, sono affetti da un vizio formale - prima ancora che da quelli sostanziali e di merito di cui si dirà in appresso - che li rendono, se non "inesistenti" giuridicamente, quanto meno inidonei a raggiungere il fine per cui sono stati emanati.

In particolare - qualunque *nomen juris* si intenda attribuire alla nota fax 1° febbraio 2006 - sta che esso, in quanto tardivo, è inidoneo ad impedire la produzione degli effetti normativamente previsti attraverso l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso.

Il Comitato Portuale dell'Autorità ricorrente, in scrupolosa osservanza di quanto disposto dagli artt. 9 e 12 della l. n. 84 e dell'art. 3 del suo Regolamento di amministrazione e contabilità, con delibera del 13 ottobre 2005, ricevuta dai Ministeri vigilanti il giorno successivo, ha approvato il bilancio di previsione per l'anno 2006, redatto secondo le direttive e le indicazioni del Ministero delle Infrastrutture, formalizzate con la nota MIT del 30 settembre 2005 (**doc. n. 20 cit.**) di conferma che il limite di incremento del 2% delle spese di investimento preventivati per il 2006 sul 2005, dovesse far riferimento per quest'ultimo al bilancio di previsione comprensivo di tutte le successive variazioni intervenute, ivi incluse quelle adottate ai sensi dell'art. 14 del d.l. 115/05 e successive variazioni.

In altre parole, dovesse essere calcolato sulla base del bilancio "assestato" 2005.

Rispetto a tale delibera di approvazione è intervenuto - con il decorso del

termine di quarantacinque giorni dalla data di ricezione (14 ottobre – 28 novembre 2005: art.12 co.4 legge n.84/94 ed art.2 co.2 d.p.r. 439/98) ed in assenza durante tale periodo di un provvedimento di diniego ovvero di una richiesta di riesame per ragioni di legittimità o di merito - il c.d. silenzio assenso, e la delibera è divenuta esecutiva.

Irrilevante rispetto all'ormai avvenuto compimento del termine, si palesa la nota del 4 gennaio 2006 del MIT con cui si comunicava l'inoltro della richiesta di riesame alla Ragioneria Generale della delibera di approvazione del bilancio previsionale 2006, così come il riferimento ad una (pretesa) sospensione dei termini del procedimento di approvazione, ormai decorsi alla data della nota stessa. Così come tali termini erano decorsi alla data (30 dicembre 2005: **doc. n. 23 cit.**) in cui il MIT ha – *inutiliter* – autorizzato la gestione provvisoria del bilancio di previsione per il 2006.

Non mette conto ricordare l'unanime giurisprudenza amministrativa, laddove insegna che la formazione di una fattispecie legale tipica di assenso – e tale è quella prevista al citato articolo 12)ma anche all'art. 2 comma 2 del d.p.r. 9 novembre 1998 n. 439) – esaurisce il potere dell'amministrazione di provvedere una volta formatosi il silenzio assenso, essendo ormai concluso il procedimento.

Si attende, sul punto, una pronuncia chiarificatrice di codesto Ecc.mo Collegio, in attesa della quale l'Autorità ricorrente – pur potendo legittimamente conformare la propria gestione ai contenuti del suo bilancio previsionale divenuto esecutivo – lo riformulerà attenendosi alle prescrizioni, che pur non ritiene legittime, delle Amministrazioni vigilanti.

- ° -

II. Violazione ed erronea applicazione dell'art.1 comma 57 della legge

n.311/2004, in relazione ai commi 5 e seguenti del medesimo articolo. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche. Contraddittorietà con precedenti determinazioni del MEF.

II.1. I provvedimenti impugnati – come emerge *ex se* dalla narrativa in fatto del presente ricorso – sono il frutto della persistente erronea interpretazione, e quindi individuazione dell’ambito applicativo, del disposto dell’art.1 comma 57, della legge finanziaria per il 2005 da parte del MEF.

La controversia interpretativa è, ad avviso dell’Autorità ricorrente, duplice: da un lato la individuazione delle “spese proprie”, alle quali si applica il limite di incremento del 4,5% con riferimento al loro ammontare nell’anno 2003; dall’altro, una volta stabilita l’estensione delle “spese proprie” la riferibilità del limite di incremento al solo bilancio di competenza, come sin dal marzo dello scorso anno (**doc. n. 6 cit.**) ritenuto dal Ministero delle Infrastrutture.

II.2. In disparte la ragionevolezza della riferibilità della base di spesa all’anno 2003, di cui si tratterà nel subordinato quarto motivo, deve anzitutto rilevarsi l’erroneità della lettura estensiva della nozione di “**spese proprie**” manifestata dal MEF.

Tale interpretazione esclude dal limite di incremento le sole spese “*di personale, delle partite di giro, dei rimborsi di mutui ed anticipazioni ed estinzioni di debiti...*” (così si esprime la circolare n. 1/2006 MEF, che costituisce l’atto presupposto diretto del provvedimento qui impugnato con riferimento al bilancio di previsione 2006: **doc. n. 2 cit.**). Include pertanto anche spese che non possono essere considerate “proprie”: in primo luogo, le opere finanziate nell’ambito dei programmi triennali di ammodernamento e riqualificazione delle strutture portuali (art. 9, comma 1, l. 413/99; d.m. 2 maggio 2001; art. 36, comma 2, l. 166/02 e ss.

mm. ii.). Si tratta, com'è noto, di quegli investimenti assistiti da finanziamenti statali allocati nel bilancio del Ministero delle Infrastrutture, che a sua volta li ripartisce tra le varie Autorità Portuali. Queste a loro volta provvedono a contrarre mutui con gli Istituti di credito a ciò deputati, le cui rate di rimborso restano a carico (integrale o parziale, diretto o indiretto) dello Stato.

Ad avviso della ricorrente – ma anche del MIT – la struttura dell'investimento e della sua copertura finanziaria non consente di includerlo tra le “proprie spese” a differenza di quanto, nel caso che qui interessa, ritenuto dal MEF. Lo stesso Ministero dell'Economia peraltro, nel fornire a tutti gli enti interessati istruzioni e chiarimenti sui criteri di applicazione di alcune disposizioni della legge finanziaria 2005, sembrava essere di diverso avviso: invero nella circolare 28 giugno 2005 (**doc. n. 37**) a firma del Ragioniere Generale dello Stato e del Direttore Generale del Tesoro, si preoccupava, per quanto qui interessa, di *“chiarire che l'obbligazione pecuniaria derivante dai mutui con oneri integralmente a carico dello Stato, compresi i mutui di cui lo Stato assicura l'ammortamento indiretto, è da considerarsi come obbligazione dell'amministrazione sui cui capitoli di bilancio grava da ultimo l'onere della spesa, a prescindere dall'ente che sottoscrive il contratto. Pertanto ai fini della corretta imputazione di spesa, il debito derivante da tali mutui è da computarsi come debito dell'amministrazione obbligata e non dell'ente che formalmente risulta parte contraente nel relativo contratto di mutuo”*.

Il meccanismo di cui sopra è proprio quello di cui agli ultimi finanziamenti statali corrisposti alle Autorità Portuali (quelli, per intenderci, di cui al D.M. 2 maggio 2001 e alla L. 166/2002 e D.m. 3538/3539 di attuazione) in cui i mutui vengono contratti dalle A.P., ma i cui oneri sono direttamente a carico dello Stato

che, infatti, ha provveduto a registrare nel proprio capitolo di bilancio i relativi impegni di spesa (vd. comunicazione del 6.2. 2006 prot. n. MINFTRA/DINFR/132).

Posizione condivisa – allora come in seguito – dal MIT laddove escludeva (nota 21 marzo 2005, **doc. n. 6 cit.**) che le spese soggette a limitazione di incremento nella legge finanziaria 2005 potessero comprendere *“le spese in conto capitale”* ma invece *“solo quelle proprie e connesse al funzionamento degli enti interessati”*.

Una conferma del fatto che nel concetto di “spese proprie” di cui al co. 57 cit. non potessero essere ricompresi gli stanziamenti statali in conto capitale sembra essere offerta dal comma 8 dello stesso articolo 1 della L. 311/2004 laddove, nel precisare le basi di riferimento per la fissazione dell’incremento complessivo del 2% rispetto all’anno precedente (di cui al comma 5), dispone che *“gli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa delle spese aventi impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, tranne quelli di cui al comma 6 nonché quelli connessi ad accordi internazionali già ratificati, a limiti di impegno già attivati e a rate di ammortamento mutui, possono essere incrementati entro il limite del 2% rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali del precedente esercizio”*.

Laddove il riferimento ai limiti di impegno già attivati conferma l’esclusione, dal computo della base per il calcolo dell’aumento percentuale, gli investimenti assistiti da finanziamento statale e come tali dotati di copertura finanziaria.

II.3. Una retta interpretazione del disposto del comma 57 è desumibile anche dal testo della circolare del Dipartimento della Ragioneria Generale dello

Stato 23 novembre 2004 n. 35 (**doc. n. 38**) – in epoca quindi immediatamente precedente la pubblicazione della finanziaria 2005 – con la quale le Amministrazioni vigilanti, sui soggetti compresi nell’elenco allegato alla finanziaria 2005, erano invitati ad adottare tutte le misure necessarie affinché le variazioni in aumento del bilancio di previsione, in misura non superiore al 4,5% rispetto all’anno 2003, riguardassero *“le spese complessive al netto di quelle di personale, delle partite di giro, dei rimborsi di mutui ed anticipazioni ed estinzioni di debiti”*.

La difformità lessicale rispetto alle “spese proprie” del testo della finanziaria – e la mancanza di definizione tecnica di queste ultime – costituisce una conferma di quanto sopra sostenuto: la locuzione “proprie spese”, parametro di base per l’applicazione del comma 57 in esame, non può ricomprendere le spese in conto capitale, ma è invece riferita alle spese correnti destinate al funzionamento dell’Autorità portuale. Soprattutto ove si consideri che, come si è accennato, le spese in conto capitale, destinate ad investimenti ed infrastrutture portuali, sono effettuate in prevalenza con risorse finanziarie erogate dallo Stato. Come tali le opere infrastrutturali realizzate attraverso l’utilizzazione di entrate “non proprie”, derivanti essenzialmente da trasferimenti in conto capitale per il perseguimento delle finalità istituzionali assegnate all’Autorità dalla l. n. 84/94, non possono mutare natura e diventare “proprie” in sede di redazione dei bilanci previsionali.

Ed infine, in un momento successivo alla emanazione della legge finanziaria 2005, ancora con nota del 27 dicembre 2004 (**doc. n. 39**), la Ragioneria Generale dello Stato – pur sollecitando la riformulazione del bilancio di previsione 2005 dell’Autorità ricorrente per superamento del limite di incremento – confermava la base di calcolo di detto limite nelle spese *“al netto degli oneri di*

personale, delle partite di giro, di eventuali rimborsi di mutui ed anticipazioni ed estinzioni di debiti”.

II.4. Per quanto attiene al riferimento al criterio di gestione di competenza e non di cassa, per l’applicazione del plafond di incremento, è sufficiente rinviare a quanto rilevato a tale proposito dal MIT sottolineandosi che la incomprimibilità delle esigenze di cassa, ogni qualvolta si tratti di rispettare obbligazioni contrattuali assunte nell’ambito dei programmi infrastrutturali approvati dai ministeri vigilanti.

Alla disposizione della legge finanziaria – in applicazione del generale canone ermeneutico per il quale si deve attribuire ad ogni disposizione, sia essa normativa o negoziale, un significato che non sconfini nell’assurdo – non può essere attribuita una portata tale che induca in adempimenti “necessitati” della Autorità ricorrente ponendola, ad esempio, in condizioni di non poter pagare SAL per lavori già aggiudicati ed in corso di realizzazione.

A ciò aggiungasi quanto previsto dalla vigente normativa in materia di lavori pubblici relativamente ai tempi di pagamento dei corrispettivi di appalto ed agli interessi per ritardato pagamento e di quanto previsto dal D. Lgs. 9 ottobre 2002 n. 231 relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Non a caso la Circolare del 04.02.2003 n. 6 del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, relativamente al citato D. Lgs. 231/2001, ha evidenziato come vi sia *‘l’esigenza per gli enti pubblici di adottare, nell’acquisizione di beni e di servizi, ogni utile intervento, ivi compreso quello di velocizzare le procedure di pagamento delle forniture, evitando ritardi che, determinando ingiustificati oneri aggiuntivi, comporterebbero riflessi negativi sulla finanza pubblica’.*

Vengono così, da un lato, richiesti comportamenti “solerti” e “virtuosi” rispetto al pagamento delle somme dovute nell’ambito delle cd. transazioni commerciali, vale a dire nell’ambito dei contratti tra imprese e pubbliche amministrazioni, rispetto ai quali mentre, dall’altro, si “sottraggono” le necessarie risorse finanziarie indispensabili per far fronte a detti pagamenti.

D’altro canto, che il riferimento debba essere alla gestione di competenza e non di cassa, è affermato in altra occasione (la nota della Ragioneria Generale da ultimo ricordata: **doc. n. 39 cit.**) laddove esclude dalla base di calcolo anche la “estinzione di debiti”, senza ulteriori specificazioni o limitazioni.

- ° -

III. Violazione ed erronea applicazione degli artt.14 e 14 ter del d.l. 30 giugno 2005 n. 115 convertito in l. 17 agosto 2005 n. 268. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche, ed in particolare per contrasto con precedenti determinazioni delle Amministrazioni vigilanti, per disparità di trattamento, per ingiustizia manifesta, per carenza di motivazione ed istruttoria, per carenza dei presupposti di fatto e per illogicità ed irragionevolezza. Erroneità e carenza dei presupposti.

III.1. La fondatezza del presente motivo si desume intuitivamente dalla stessa parte narrativa.

Le disposizioni dell’art. 14 del d.l. n. 115/05 rispondevano all’esigenza (manifestata espressamente dalla rubrica dell’intero provvedimento e da quella della norma specifica) di consentire la prosecuzione dell’ammodernamento delle infrastrutture portuali rifinanziate dalla l. n. 166/2002. Si muovevano pertanto nell’ottica di una prosecuzione di attività che rendeva necessario l’adeguamento dei bilanci di previsione 2005; la cui formulazione, indotta dall’art. 1 comma 57 della

l. n. 311 nella lettura datane dal MEF, correva il rischio di provocare un blocco delle attività istituzionali delle attività portuali.

La formulazione della norma *de qua* – secondo cui le spese di investimento rifinanziate dall’art. 36 della l. n. 166/02 “*non concorrono, per l’anno 2005, alla determinazione del limite di incremento*” – voleva significare, coerentemente al suo carattere di misura tampone “*per assicurare la funzionalità di settori della p.a.*” (così la rubrica del d.l.), che il bilancio di previsione per l’anno ancora in corso veniva sciolto dal limite del 4,5% di incremento. Ma non implicava assolutamente che tale svincolo fosse limitato al 2005 e non potesse estendersi al bilancio di previsione per l’anno successivo.

III.2. Questa lettura – l’unica avente una base logica: diversamente si sarebbe voluto dire che l’ammodernamento delle infrastrutture sarebbe comunque dovuto terminare al 31 dicembre 2005 – è stata esplicitamente adottata dal MIT, ma anche, per quanto subito si dirà, dallo stesso MEF.

Il primo, in sede di formulazione delle indicazioni per la redazione del bilancio di previsione per il 2006 (invero, con la nota 30 settembre 2005, **doc. n. 22 cit.**, ha precisato che “*...per l’anno 2006 la percentuale di incremento del 2% di cui all’art. 1 comma 57 della l. finanziaria 2005 si applica la spesa prevista per l’esercizio finanziario 2005 risultante dal relativo bilancio di previsione e dalla eventuali successive variazioni adottate anche ai sensi dell’art. 14 del d.l. n. 115/05.....*”). Ma anche il secondo, esprimendo parere favorevole all’approvazione delle variazioni di bilancio deliberate nel giugno dall’Autorità ricorrente, che, per di più, non si riferivano ad opere rifinanziate dalla l. n. 166/02 ed erano quindi estranee all’ambito di applicazione dell’art. 14 del d.l. n. 115.

III.3. Le denunciate violazioni di legge costituiscono al contempo il

fondamento logico delle altre censure rubricate.

Per indicem, il vizio di **eccesso di potere** si configura:

i) per **contrasto con precedenti provvedimenti delle stesse amministrazioni**, che valgono a costituire, secondo un diffuso orientamento giurisprudenziale, un vizio della causa del provvedimento stesso. Intendiamo fare riferimento non soltanto alle note del MIT con le quali si sono date indicazioni poi disattese per la formazione del bilancio previsionale per il 2006, ma anche da quanto desumibile dal concerto del MEF dato in sede di approvazione delle variazioni di bilancio deliberate nel corso dell'anno 2005. Appare palese, nelle determinazioni dei Ministeri vigilanti succedutesi nel corso dell'ultimo anno, l'irrazionale adozione di contrapposti criteri di svolgimento dell'attività amministrativa;

ii) per **disparità di trattamento**. Il riferimento della legge finanziaria che riferisce all'anno 2003 la base di calcolo per il limite di incremento favorisce ingiustificatamente, in presenza di un'assoluta identità di posizioni oggettive e soggettive, le Autorità portuali di recente costituzione, che risultano pertanto libere di impostare ed ottenere l'approvazione dei propri bilanci senza la limitazione imposta dal provvedimento di finanza pubblica (in tale situazione di ingiustificato favore, vengono a trovarsi, tra le altre, le neo istituite Autorità portuali di Olbia e di Trapani ma anche, e soprattutto, quelle preesistenti che, per avventura, avessero avuto un bilancio corposo nel 2003, come Genova, Gioia Tauro, Venezia, etc. etc.);

iii) per **ingiustizia manifesta** – vale a dire per una specifica configurazione della disparità di trattamento, giusta le considerazioni dianzi formulate – essendo noto che ai fini della individuazione di tale figura sintomatica di eccesso di potere non occorre una volontà della Amministrazione di favorire ingiustamente un

soggetto, quanto la individuazione nell'atto di amministrazione di un'effettiva disparità;

iv) per **carenza di motivazione e di istruttoria**. Tale vizio è un corollario di quelli precedentemente denunciati, essendo palese l'illegittimità per eccesso di potere di un provvedimento contrastante con altri emessi dalla medesima amministrazione a breve distanza di tempo, senza che quello successivo impugnato sia sorretto da un'ampia e puntuale motivazione, ovvero si appoggi su idonea istruttoria tale da giustificare il diverso orientamento adottato. Significativamente invece, nel nostro caso, il diniego di approvazione comunicato dal MIT con nota del 1° febbraio 2006 menziona soltanto a giustificazione il mancato concerto con il MEF, e non tiene conto, sotto il profilo istruttorio, di quanto operato dall'Autorità ravennate ed approvato dalle Amministrazioni vigilanti nel corso dell'anno 2005 ;

v) per **erroneità dei presupposti di fatto**, vizio che va a confondersi con quello di carenza di istruttoria. Le Amministrazioni non hanno affatto tenuto conto della decisiva circostanza per cui parte delle spese appostate a bilancio dall'Autorità portuale avevano fonti di finanziamento differenziate tra loro sicché – sul punto si ritornerà nel subordinato quarto motivo – non appariva legittima né giustificata l'apposizione di un limite alle spese relative;

vi) per la **illogicità ed irragionevolezza** che connotano il comportamento delle Amministrazioni. Il blocco generalizzato – entro i limiti restrittivamente interpretati di cui si è detto sopra – anche delle disponibilità di cassa, induce un forzato inadempimento dell'Autorità ricorrente ad obblighi contrattualmente assunti, che avevano tra l'altro trovato allocazione nei bilanci 2005-2006, il primo dei quali approvato con le sue variazioni, come si è più volte detto, da entrambe le Amministrazioni vigilanti.

IV. In via subordinata. Questione di legittimità costituzionale dell'art.1, co. 57 l.n.311/2004 e degli art. 14 del d.l. m.115/2005 per contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt.3, 41 e 97 Cost. nonché per contrasto con i principi generali di Contabilità di Stato.

IV.1. Il presente motivo è formulato in subordine, per l'ipotesi che l'Ill.mo Tribunale adito ritenesse che gli articoli in epigrafe abbiano il significato e la portata loro attribuita dalla Ragioneria Generale dello Stato, in patente contrasto con quella del MIT – Dipartimento per la Navigazione e Trasporto Marittimo e Aereo.

Se così fosse, confidiamo che non venga almeno ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale i) dell'art. 1, comma 57, della legge finanziaria 2005, nella parte in cui riferisce *“all'ammontare delle spese dell'anno 2003”* la base di calcolo per fissare l'incremento consentito per l'anno 2005; ii) del medesimo articolo, nella parte in cui include tra le *“spese proprie”* delle Autorità portuali tutte quelle diverse dalle *“spese di personale”*; iii) dell'articolo 14 d.l. n.515 nella parte in cui limita al solo anno 2005 lo stralcio delle spese di investimento di cui alla l. n. 166/2002 ai fini della determinazione dei limiti di incremento del citato comma 57.

Il riferimento nella legge finanziaria alle spese dell'anno 2003 appare infatti contrastante sia con il principio di uguaglianza, per le ragioni illustrate nel precedente motivo, sia con il principio di ragionevolezza e buon andamento dell'attività della pubblica amministrazione, considerati con riferimento agli inderogabili principi generali cui deve conformarsi la contabilità di stato.

Appare infatti di primo aspetto individuabile un vizio di eccesso di potere

legislativo per intrinseca irragionevolezza della norma in riferimento, nella legge finanziaria destinata a disciplinare l'esercizio 2005, a quanto operato nell'anno 2003 invece che nell'anno 2004.

Soprattutto ove si consideri che il bilancio, dello Stato come degli altri enti pubblici che ai suoi criteri devono adeguarsi, è governato dall'annualità del bilancio stesso, sicché il plafond dell'incremento delle spese deve essere configurato sull'ammontare dell'anno finanziario precedente quello che la norma intende disciplinare.

A maggior ragione, l'arbitrarietà del riferimento all'anno 2003 emerge con maggiore evidenza ove si consideri che la determinazione anno per anno compare anche nella legge finanziaria per il 2006 (l. 23 dicembre 2005 n. 266). In fattispecie del tutto analoga, ad esempio, l'art. 1 comma 35 di tale legge, nel disporre una riduzione di pagamenti, fa riferimento a quelli rilevati per l'anno 2005.

IV.2. Quanto alla portata estensiva, attribuita dal MEF alle c.d. spese proprie, essa appare contrastante – ove si ritenga corretta la lettura dell'Amministrazione finanziaria – sia con il principio di eguaglianza sia con quello di libertà di iniziativa economica oltre quello, comune alle altre ipotesi, del principio di ragionevolezza.

È infatti intuitivo che la norma sottoponga ad una sorta di letto di Procuste indistintamente la posizione di tutte le Autorità portuali prescindendo dalla tipologie delle spese appostate a bilancio (rate di rimborso di finanziamenti statali o extrastatali o per altre attività istituzionali).

Sotto altro aspetto, si configura anche una violazione del principio di libertà di iniziativa economica nel momento in cui questa equiparazione “funzionalizza” l'attività di impresa, piegando l'adozione dei corretti criteri

bilancistici alle esigenze di finanza pubblica.

IV.3. Quanto infine all'art. 14, l'attribuzione ad esso di una valenza che sconfini dalla sua portata relativa alla sola formulazione del bilancio di previsione per il 2005 configurerebbe una violazione, oltre che dei principi generali in materia di Contabilità di Stato, anche del principio di razionalità e buon andamento dell'attività amministrativa, interrompendo quelle attività di ammodernamento delle infrastrutture portuali cui sono state preordinate le ricordate leggi di finanziamento.

- ° -

Nelle more della redazione del presente ricorso il Senato della Repubblica (dopo la già avvenuta approvazione da parte della Camera dei Deputati), nella Seduta del primo marzo 2006 ha proceduto alla definitiva approvazione del disegno di legge di conversione in legge del decreto legge 10 gennaio 2006, n.4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione.

L'art. 34-*septies* di tale disegno di legge di conversione concerne le Autorità Portuali, stabilendo, ai primi due commi, che «1. Alle autorità portuali, istituite ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, non si applicano per gli anni 2006 e 2007 le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 57, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nei limiti di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2006 e 2007. 2. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le disposizioni attuative del presente articolo al fine di assicurare il rispetto del limite di spesa di cui al comma 1».

Si tratta di una previsione normativa che – se verrà effettivamente trasposta

in legge – in nulla è destinata ad incidere sui problemi posti dal presente ricorso, in quanto necessita per essere attuata di un ulteriore intervento attuativo ben al di là dal venire, ed i cui profili e contenuti, e quindi i concreti effetti, sono tutti da verificare.

Il disegno di legge, comunque, rafforza il discorso fin qui proposto comportando una presa d'atto, a livello governativo e legislativo, della penalizzazione subita dalle Autorità Portuali e della oggettiva impossibilità di funzionamento per alcune di esse (tra le quali l'Autorità ricorrente), alla quale si è inteso in qualche modo porre rimedio con un previsione, per altro, non immediatamente operativa.

- ° -

Istanza di sospensiva anche ai fini della limitazione del risarcimento del danno.

La dimostrazione della consistenza del *fumus* è nelle considerazioni sin qui formulate, quanto alla gravità, imminenza ed irreparabilità del danno ci sembra sufficiente, ai fini della *sommatoria cognitio* in sede cautelare, ricordare che:

i) l'esercizio provvisorio per dodicesimi di spesa assentito alla ricorrente, va a scadere il 30 aprile p.v.;

ii) decaduto tale esercizio verrebbe meno la possibilità di spesa eccedente i limitatissimi mezzi residui, una volta che il bilancio previsionale 2006 sia sottoposto ai limiti imposti dal MEF;

iii) si produrrebbe pertanto una situazione di forzata inadempienza rispetto agli obblighi assunti dall'Autorità dopo l'esperimento delle gare di appalto ad evidenza pubblica per l'esecuzione delle opere finanziate. Basti a tale proposito ricordare che:

- in data 28 febbraio 2005 è intervenuto tra il MIT e l’Autorità ricorrente l’accordo procedimentale (ex art. 15 l. 241/90) per la realizzazione del programma di interventi infrastrutturali (**doc. n. 28**) individuati con d.m. 3 giugno 2004, di approvazione del programma di interventi finanziati con le leggi n. 413/98 e n. 166/02 e dettagliati all’allegato a del medesimo decreto (**doc. n. 40**). Come già detto i mutui sono stati attivati – e gli impegni risultano regolarmente registrati nel bilancio dello Stato - e le gare, relative ai progetti così finanziati sono già state bandite (vd. **docc. nn. 7 e 26 cit.**);
- in data 30.11.2005 è stato stipulato con il M.I.T. il Protocollo (**doc. n. 11 cit.**) per il finanziamento dei lavori di approfondimento del porto canale di Ravenna per un importo complessivo di progetto pari a €29.193.000,00. Come detto, la gara è attualmente sospesa causa l’incertezza sulle capacità di spesa disponibili in ragione di quanto meglio esposto nel presente ricorso.

iv) da ultimo, ma non in ordine di importanza, il mancato adempimento di obblighi contrattuali (ad esempio per SAL consegnati e non saldati) si ripercuoterebbe gravemente sull’immagine della ricorrente, sino ad oggi oggetto di unanime apprezzamento (a titolo esemplificativo si ricordano la Relazione della Corte dei Conti, Sez. Controllo Enti (relazione 21 maggio 2003 n. 30, in *Riv. Corte Conti*, 2003, III, 11 e relazione del 18 ottobre 2005 , relativa qui all.ta quale **doc. n. 41**) nella quale, con riferimento all’Autorità ravennate per gli esercizi da 2000 a 2004, è stata espressa una positiva valutazione sia dell’attività svolta sia della gestione finanziaria);

A non diverse conclusioni sulla necessità di concedere l'invocata misura cautelare si perviene in forza del criterio del bilanciamento degli interessi: le opere al cui prosecuzione è impedita dai provvedimenti impugnati comportano anche un miglioramento della sicurezza del Porto di Ravenna, attingendo pertanto a caratteri di interesse generale per l'utenza di trasporto marittimo.

Si chiede pertanto che codesto Ill.mo TAR voglia, previa sospensione cautelare della loro efficacia, annullare il provvedimento impugnato, unitamente ad ogni atto connesso, presupposto e consequenziale.

In via subordinata, ove si ritenesse corretta l'interpretazione della normativa in esame data dalla Ragioneria Generale dello Stato, si chiede che il Tribunale sospenda il presente giudizio e rimetta gli atti alla Corte Costituzionale affinché valuti la fondatezza dei denunciati profili di illegittimità dell'art.1 comma 57 della legge 30 dicembre 2004 n.311 e dell'art. 14 del d.l. n. 115/05.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio.

Si allegano i documenti citati e numerati nel testo.

Si dichiara a termini dell'art. 14, comma 2, del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, che il valore della presente causa è indeterminabile e rientra nello scaglione di cui alla lettera c) dell'art. 13, comma 1, del DPR n. 115/2002, pertanto l'importo dovuto a titolo di contributo unificato è pari a €340,00.

Roma,

(Prof. Avv. Tommaso Marvasi)

(Prof. Avv. Marcello Molè)

Il sottoscritto Dott. Giuseppe Parrello, nella sua qualità di Presidente e legale rappresentante della Autorità Portuale di Ravenna, delega gli Avv.ti Prof. Tommaso Marvasi e Prof. Marcello Molè, a rappresentare e difendere anche

disgiuntamente la predetta Autorità conferendo loro ogni più ampia facoltà di legge e di pratica, ivi compreso la facoltà di proporre motivi aggiunti, ed eleggendo domicilio presso lo studio del primo in Roma, Viale Angelico 12

(Dott. Giuseppe Parrello n.q.)

E' autentica

(Avv. Prof. Marcello Molè)

Relata di notifica

Ad istanza come in atti io sottoscritto Uff. Giud. Addetto all'Ufficio Unico Notifiche presso la Corte di Appello di Roma ho notificato il su esteso ricorso:

- al **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, in persona del Ministro *pro tempore* (di seguito anche "MIT"), nel domicilio eletto *ex lege*, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, in 00186 Roma Via dei Portoghesi 12, ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di

il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro *pro tempore*, (di seguito anche "MEF"), entrambi domiciliati *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in 00186 Roma, Via dei Portoghesi 12, ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di

- della **Associazione Porti Italiani** (di seguito “**Assoporti**”), in persona del Presidente *pro tempore* domiciliato per la carica presso la sede dell’Associazione in Roma, 00186 Corso Rinascimento n. 24, , ivi recandomi e consegnandone copia conforme all’originale a mani di

- della **Regione Emilia Romagna**, in persona del Presidente *pro tempore*, Dott. Vasco Errani, domiciliato per la carica in 40127 Bologna, v. le Aldo Moro 52, inviandone copia conforme all’originale a mezzo del servizio postale

- della **Provincia di Ravenna**, in persona del proprio Presidente *pro-tempore*, con

sede in 48100 Ravenna P.zza Caduti per la Libertà 2/4, inviandone copia conforme all'originale a mezzo del servizio postale

- del **Comune di Ravenna**, in persona del Commissario *pro tempore* Dott. Romano Fusco, con sede in 48100 Ravenna, P.zza del Popolo inviandone copia conforme all'originale a mezzo del servizio postale

- della **Camera di Commercio, Industria, Agricoltura ed Artigianato** di

Ravenna, in persona del proprio Presidente *pro tempore* , con sede in 48100 Ravenna, via L.C. Farini 14 inviandone copia conforme all'originale a mezzo del servizio postale

- dell' **Associazione degli Industriali della Provincia di Ravenna**, in persona del proprio Presidente *pro tempore*, con sede in 48100 Ravenna, via Barbini 8/10 inviandone copia conforme all'originale a mezzo del servizio postale

- alla **Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM**, in persona del Presidente e legale rappresentate *pro tempore* in 00198 Roma, Piazza verdi, 6/A, ivi recandomi e consegnandone copia conforme all'originale a mani di -