



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Sent. n.

R.G. 2790/06

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

- Sezione Terza Ter-

composto dai signori magistrati:

Dott. Francesco Corsaro Presidente
Dott. Stefania Santoleri Consigliere, relatore
Dott. Giulia Ferrari Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso **n. 2790/06**, proposto dalla **AUTORITA' PORTUALE DI RAVENNA** in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Prof.ri Tommaso Marvasi e Marcello Molè ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo, sito in Roma, Viale Angelico n. 12.

contro

il MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI ed il MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici di Roma, Via dei Portoghesi n. 12 sono domiciliati per legge.

e nei confronti

dell'ASSOCIAZIONE PORTI ITALIANI – ASSOPORTI – in persona del legale rappresentante p.t., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa Avv.ti Prof.ri Tommaso Marvasi e Marcello Molè ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo, sito in Roma, Viale Angelico n. 12

della PROVINCIA DI RAVENNA in persona del Presente della G.P. p.t. Sig. Francesco Giangrandi, anche nella qualità di componente del Comitato Portuale, rappresentata e difesa dall'Avv. Lorenzo Valgimigli ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avv. Massimiliano Scaringella sito in Roma, Via Costantino Morin n. 24

del COMUNE DI RAVENNA in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli Avv.ti Enrico Baldrati, Giorgia Donati, Patrizia Giulianini e Maria Teresa Barbantini Fedeli ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultima sito in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14

della REGIONE EMILIA ROMAGNA in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli Avv.ti Franco Mastragostino, Maria Chiara Lista ed Adriano Giuffrè ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo sito in Roma, Via Collina n. 36;

della CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, AGRICOLTURA E ARTIGIANATO DI RAVENNA in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa Avv.ti Prof.ri Tommaso Marvasi e Marcello Molè ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo, sito in Roma, Viale Angelico n. 12;

dell'ASSOCIAZIONE DEGLI INDUSTRIALI DELLA PROVINCIA DI RAVENNA in persona del legale rappresentante p.t., n.c.

dell'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO – AGCM – in persona del legale rappresentante p.t., n.c.

per l'annullamento

- della nota in data 1 febbraio 2006 prot. 192, 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 atti 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.

- della nota in data 2 maggio 2006 prot. n. 3320 nella parte in cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale delle Infrastrutture della Navigazione Marittima ed Interna, pur approvando la delibera del Comitato Portuale dell'Autorità ricorrente n. 6/06 con la quale è stato rideterminato il bilancio di previsione per l'anno 2006, ha espresso “la necessità che l'Autorità provveda a ricondurre, con apposita variazione, le previsioni di cassa nel rispetto dei vincoli disposti dalla Legge Finanziaria 2006”;

- di tutti gli atti ad essa presupposti, connessi e consequenziali, ed in particolare, del parere 24 aprile 2006 prot. n. 0057728 del MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione resistente;

Visti i motivi aggiunti;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti di causa;

Udita alla pubblica udienza del 6 luglio 2006 la relazione della Dott.ssa Stefania Santoleri, e uditi, altresì, gli Avv.ti Molè e Marvasi per la parte ricorrente, per l'interveniente Assoportti e per la C.C.I.A.A. di Ravenna, l'Avv. dello Stato Giacomo Aiello per le Amministrazioni resistenti, l'Avv. Cappello su delega dell'Avv. Valgimigli per la Provincia di Ravenna, l'Avv. Maria Teresa Barbantini per il Comune di Ravenna e l'Avv. Mastragostino per la Regione Emilia Romagna.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO.

Le Autorità Portuali, istituite ai sensi della L. 28 gennaio 1994 n. 84, di "Riordino della legislazione in materia portuale", hanno personalità di diritto pubblico ed includono tra gli obiettivi istituzionali "la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale – previa convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici (ora 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).

Le Autorità Portuali sono dotate di autonomia amministrativa, ma l'art. 12 della L. 84/94 sottopone all'approvazione in concerto da parte dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) del loro bilancio di previsione, delle sue note di variazione e del consuntivo.

Il Regolamento dell'Autorità Portuale di Ravenna dispone che la programmazione dell'attività sia attuata 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, nell'ambito delle strategie di sviluppo delle autorità portuali e degli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati (art. 9 comma 3 lett. a) della L. 84/94).

L'Autorità Portuale di Ravenna ha quindi redatto e sottoposto all'approvazione ministeriale i programmi triennali di ammodernamento e riqualificazione delle infrastrutture portuali, le cui opere sono state finanziate ai sensi dell'art. 9 comma 1 della L. 413/98, come integrato dalla disposizione dell'art. 36 comma 2 della L. 166/02, nonché dei rifinanziamenti disposti con leggi finanziarie fino al 2004.

Nel quadro delle attività programmate ed avviate anche con l'indizione 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 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 gli anni 2006 e 2007 si applica la percentuale di incremento del 2% alle corrispondenti spese determinate per l'anno precedente con i criteri stabiliti dal presente comma".

Poiché detta disposizione produceva, in pratica, il blocco dei bilanci di previsione delle Autorità Portuali per l'anno 2005, il Ministero delle Infrastrutture con nota del 21 marzo 2005 prot. n. 553, ha sostenuto che la

disposizione sui limiti di spesa avrebbe dovuto riferirsi alle sole spese di funzionamento delle Autorità Portuali e non anche a quelle in conto capitale, e che la limitazione avrebbe dovuto riferirsi alla sola gestione di competenza e non anche a quella di cassa essendo per sua natura incompressibile.

La delibera di approvazione del bilancio preventivo relativo all'esercizio finanziario 2005 è stata quindi formulata con riferimento alle indicazioni fornite dal Ministero delle Infrastrutture, ma il Ministero dell'Economia – Dipartimento della Ragioneria Generale – con nota del 22 aprile 2005 prot. n. 0049056 ha invece sostenuto che la delibera avrebbe potuto essere approvata solo se conforme alle proprie direttive, secondo cui il limite di incremento delle spese doveva ritenersi riferito alle spese complessive sia in termini di competenza che di cassa.

Nell'anno 2005 il problema è stato superato con l'introduzione dell'art. 14 comma 2 del D.L. 30 giugno 2005 n. 115, convertito in L. 17 agosto 2005 n. 268 contenente "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".

Nell'anno 2006 si è riproposto il medesimo problema, ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha chiarito con nota del 30 settembre 2005, 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.....legge finanziaria 2005 si applica alla spese previste 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. 115/05....”.

Sulla base di queste direttive l'Autorità Portuale di Ravenna ha redatto il proprio bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario 2006 (delibera del Comitato Portuale del 13 ottobre 2005 n. 36) e lo ha inviato alle autorità vigilanti il giorno seguente.

Il Ministero dell'Economia non ha manifestato il concerto, ed il Ministero delle Infrastrutture, con nota del 14 dicembre 2005, ha chiesto il riesame sui criteri di formulazione del bilancio di previsione 2006; nel frattempo è stato autorizzato l'esercizio provvisorio.

Con circolare n. 1 dell'11 gennaio 2006 il Ministero dell'Economia – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – ha precisato che nel predisporre il bilancio di previsione, gli stanziamenti sia di competenza che di cassa avrebbero dovuto essere impostati incrementando le spese complessive, al netto di quelle correnti, in misura non superiore all'ammontare delle spese determinato per l'anno 2005, incrementate del 2% come previsto dall'art. 1 comma 57 della L. 311/04, precisando che la deroga concessa alle Autorità Portuali con D.L.115/05 si riferiva al solo anno 2005 e che quindi, a decorrere dal 2006, la percentuale di incremento del 2% rispetto all'anno precedente dovesse essere determinata al netto delle spese autorizzate in deroga.

Con successiva nota del 18 gennaio 2006 prot. 83939, il Ministero dell'Economia ha ribadito quanto già chiarito con la propria circolare n. 1/06, specificando che l'eventuale inclusione delle spese di investimento autorizzate in deroga avrebbe comportato un aumento dell'indebitamento

netto della P.A., con obbligo di individuare l'adeguata copertura finanziaria per il corrente esercizio finanziario.

Pertanto, con provvedimento del 1/2/06, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha negato l'approvazione della delibera n. 36 del 13 ottobre 2005 contenente il bilancio di previsione dell'Autorità Portuale di Ravenna in considerazione del mancato concerto del Ministero dell'Economia necessario per l'approvazione, invitando l'Autorità Portuale a riconsiderare gli stanziamenti di bilancio 2006 comparandoli con quelli del 2005 riformulati al netto delle spese di investimento autorizzate in deroga.

Avverso detto provvedimento, e degli atti precedenti e connessi, la ricorrente deduce i seguenti motivi di impugnazione:

1) 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 e all'art. 3 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Autorità Portuale di Ravenna. Violazione dei principi generali in materia di giusto procedimento e di buona amministrazione.

Deduce la ricorrente che sulla propria delibera n. 36 del 13 ottobre 2005 sarebbe intervenuta l'approvazione delle autorità vigilanti a seguito della formazione del silenzio assenso, essendo trascorsi ben oltre 45 giorni dalla data della sua trasmissione alla data di adozione del provvedimento impugnato (del 1/2/06).

La nota del 4 gennaio 2006 non avrebbe potuto interrompere il termine essendo questo ormai già spirato.

2) Violazione ed erronea applicazione dell'art. 1 comma 57 della L. 311/04, in relazione ai commi 5 e ss. del medesimo articolo. Eccesso di potere in

tutte le sue forme sintomatiche. Contraddittorietà con precedenti determinazioni del MEF.

Sostiene la ricorrente che nel concetto di “spese proprie” non potrebbero includersi le opere finanziate nell’ambito dei programmi triennali di ammodernamento e riqualificazione delle strutture portuali, in quanto quegli investimenti sono assistiti da finanziamenti statali allocati nel bilancio del Ministero delle Infrastrutture, che a sua volta li ripartisce tra le varie Autorità Portuali, con le quali stipula apposite convenzioni.

Le Autorità, poi, 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.

Pertanto le spese per investimenti non sarebbero spese delle Autorità Portuali, come peraltro ritenuto anche dallo stesso Ministero dell’Economia nella nota di chiarimenti alla legge finanziaria 2005 (circolare 28 giugno 2005) secondo cui le obbligazioni pecuniarie derivanti dai mutui con oneri integralmente a carico dello Stato, compresi i mutui dei quali lo Stato assicura l’ammortamento indiretto, devono considerarsi come obbligazioni dell’Amministrazione sui cui capitoli di bilancio grava da ultimo l’onere delle spese a prescindere dall’ente che sottoscrive il contratto. Pertanto il debito derivante da tali mutui deve considerarsi come debito dell’amministrazione obbligata e non dell’ente che ha formalmente stipulato il contratto di mutuo.

Detta nozione di spese proprie troverebbe conferma nella disposizione dell’art. 1 comma 8 della stessa legge 311/04, che nello stabilire il limite di incremento delle spese del 2% rispetto a quelle dell’esercizio precedente

esclude dal computo le spese che già risultano coperte da finanziamento o quelle relative all'ammortamento dei mutui.

Peraltro sia la circolare del Ministero dell'Economia – Ragioneria Generale dello Stato - del 23 novembre 2004 n. 35, sia quella successiva dell'11/1/06 n. 1, escludono dal limite di incremento delle spese quelle relative al personale, alle partite di giro, ai rimborsi dei mutui e alle anticipazioni ed estinzioni di debiti.

Secondo la ricorrente, quindi, nel concetto di spese proprie non troverebbero ingresso le spese in conto capitale – finanziate in massima parte dallo Stato -, ma le sole spese correnti per il funzionamento dell'Autorità.

Infine, considerata l'incomprimibilità delle esigenze di cassa, qualora si tratti di rispettare obbligazioni contrattuali, ritiene la ricorrente che la limitazione di spesa non possa riguardare che la sola gestione di competenza.

3) Violazione ed erronea applicazione degli artt. 14 e 14 ter del D.L. 30 giugno 2005 n. 115, conv. in L. 17/8/05 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.

Ritiene la ricorrente che – contrariamente a quanto sostenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – il limite di incremento del 2% deve tener conto del bilancio di previsione dell'esercizio precedente tenendo conto delle variazioni successive apportate in esecuzione della disposizione dell'art. 14 del D.L. 115/05.

In caso contrario si arriverebbe ad un risultato del tutto illogico perché l'ammodernamento delle infrastrutture portuali sarebbe possibile per un solo anno, sebbene si tratti invece di impegni di lunga scadenza.

Di qui i vizi di contraddittorietà, ingiustizia manifesta e disparità di trattamento (perché l'incremento delle spese sarebbe consentito in modo diverso a seconda della circostanza del tutto casuale dell'aver speso di più o di meno nell'anno 2003), difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti di fatto, ed illogicità ed irrazionalità in quanto le limitazioni anche di cassa comportano il forzato inadempimento agli obblighi contrattualmente assunti.

4) In via subordinata. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 57 L. 311/04 e degli artt. 14 del D.L. 115/05 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.

Sollewa la ricorrente, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 57 della L. 311/04, nella parte in cui include tra le spese proprie delle Autorità portuali tutte quelle diverse dalle spese di personale, e dell'art. 14 del D.L. 115/05, conv. in L. 268/05 nella parte in cui limita al solo anno 2005 lo stralcio delle spese di investimento di cui alla L. 166/02, per violazione del principio di ragionevolezza e buon andamento della P.A., oltre che per violazione dell'art. 41 Cost.

Con D.L. 10/1/06 n. 4, convertito in L. 9/3/06 n. 80, è stato infine stabilito per le Autorità Portuali complessivamente, che il limite di spesa recato dall'art. 1 comma 57 della L. 311/04 non si applichi nel limite di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2006-2007, ed è stato assegnato ai

ministeri vigilanti il compito di stabilire le disposizioni attuative della suddetta norma.

Detta disposizione dimostrerebbe ancora una volta che le Autorità Portuali si trovano in estrema difficoltà nel rispettare i limiti di spesa, non potendo portare a termine gli impegni assunti.

Con motivi aggiunti notificati il 15-16 giugno 2006 e depositati il 14 luglio 2006, la ricorrente ha impugnato la nota del 2/5/06 prot. n. 3320 di approvazione della delibera del Comitato Portuale n. 6/06 di approvazione del nuovo bilancio di previsione dell'Ente - al solo fine di evitare la possibilità che venga eccepita l'acquiescenza - nella parte in cui dispone che l'ente provveda a ricondurre, con apposita variazione, le previsioni di cassa nel rispetto dei vincoli disposti dalla legge finanziaria 2006, deducendo avverso detto atto i medesimi motivi svolti in precedenza.

Insiste quindi la ricorrente per l'accoglimento del ricorso.

Le Amministrazioni intimata si sono costituite in giudizio ed hanno chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

Si sono costituiti in giudizio anche il Comune di Ravenna, la Provincia di Ravenna, la Regione Emilia Romagna, l'Assoporti e la Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Ravenna, che hanno concluso per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza pubblica del 6 luglio 2006, su concorde richiesta delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO.

Deve essere esaminato innanzitutto il primo motivo, con il quale l'Autorità Portuale di Ravenna ha dedotto l'illegittimità del diniego di approvazione del

suo bilancio di previsione relativo all'esercizio 2006, in quanto adottato oltre il termine di 45 giorni dalla data di ricezione della delibera del Comitato Portuale n. 36 del 13/10/05 (14 ottobre 2005).

Occorre infatti ricordare che ai sensi dell'art. 12 comma 4 della L. 84/94 le delibere di approvazione del bilancio divengono esecutive ove non intervenga – nel termine di 45 giorni dalla data di ricezione dell'atto - un provvedimento di diniego di approvazione o di riesame per ragioni di legittimità o di merito da parte delle Autorità di vigilanza in concerto tra loro.

A sua volta, poi, il D.P.R. 439/98 art. 2 comma 2 assegna all'autorità di vigilanza il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione del provvedimento di adozione del bilancio di previsione, per decidere in ordine alla sua approvazione.

Entrambe le norme, quindi, introducono, in pratica anche se con termini diversi, la figura del silenzio–assenso riconnettendo all'inerzia della P.A. vigilante, gli effetti della tacita approvazione.

Purchè ricorra la figura del silenzio assenso, è quindi necessario che le stesse P.A. vigilanti, in concerto tra loro, siano rimaste inerti o che non abbiano espressamente manifestato il loro dissenso, rendendone edotta la parte destinataria del provvedimento.

Nel caso di specie, invece, è pacifico che il Ministero dell'Economia e delle Finanze abbia immediatamente rilevato l'impossibilità di approvare il bilancio di previsione, tant'è vero che con nota del 14 dicembre 2005, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha chiesto al Ministero dell'Economia di riesaminare la questione sulla quale l'Ufficio VII dello stesso Ministero si

era espresso negativamente proprio con riferimento al bilancio dell'Autorità Portuale di Ravenna (e di La Spezia), interrompendo il termine.

Inoltre, neppure può sostenersi che l'Autorità Portuale di Ravenna nulla sapesse in ordine al mancato raggiungimento del concerto tra le due Amministrazioni fino al giorno 4 gennaio 2006, - data nella quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti le ha comunicato il diniego di approvazione del bilancio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'inoltro allo stesso Ministero della richiesta di riesame dell'intera questione, - in quanto il Ministero delle Infrastrutture ha autorizzato in data 30 dicembre 2005 l'esercizio provvisorio, atto incompatibile con l'intervenuta approvazione tacita del bilancio.

Dette circostanze di fatto escludono, pertanto, la formazione del silenzio assenso.

Ritiene il Collegio di dover esaminare preventivamente, per ragioni logiche, il secondo motivo di gravame con il quale la ricorrente sostiene che il limite di incremento di spesa per l'anno 2006 dovrebbe tener conto delle variazioni di bilancio apportate ai sensi dell'art. 14 del D.L. 115/05.

La censura non può essere accolta.

La disposizione dell'art. 14 del D.L. 115/05 è chiarissima nel prevedere che le spese di investimento per l'attuazione dell'art. 36 comma 2 della L. 166/02 (e quindi quelle per l'ammodernamento delle infrastrutture portuali come recita la rubrica dell'articolo stesso) non concorrono per il solo anno 2005 alla determinazione del limite di incremento di cui al comma 57 dell'art. 1 della L. 311/04; inoltre la disposizione del comma 57 dell'art. 1 della L. 311/04 è altrettanto chiara nello stabilire che il limite di spesa per gli enti

indicati nell'elenco 1 allegato alla legge, è pari alla percentuale del 2% delle spese dell'anno precedente determinata con i criteri stabiliti dallo stesso comma.

Ciò implica che il limite di spesa può calcolarsi facendo uso dei soli criteri contenuti nella disposizione del comma 57 dell'art. 1 della L. 311/04 con esclusione di ogni forma di determinazione della somma per i successivi esercizi finanziari facendo uso di criteri diversi: ne consegue che dal combinato disposto delle due norme (art. 1 comma 57 L. 311/04 e art. 14 D.L. 115/05) appare chiarissimo che l'entità delle spese sostenute dalle Autorità Portuali nel 2005 per effetto della deroga di cui al D.L. 115/05, non riverbera alcun effetto negli esercizi finanziari successivi tornando applicabile la disposizione generale dell'art. 1 comma 57 della L. 311/04.

Peraltro, come ha correttamente rilevato il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in caso contrario si frustrerebbero le finalità del contenimento della spesa finanziaria dello Stato e le maggiori spese non troverebbero neppure adeguata copertura.

A questo riguardo è sufficiente rilevare che lo stesso art. 14 del D.L. 115/05, nel disporre lo svincolo, si è fatto carico di rinvenire i mezzi finanziari per sostenere l'onere riducendo la dotazione del Fondo di cui al comma 27 dell'art. 1 della L. 311/04 per l'importo di € 60.000.000, dimostrandosi, quindi, che qualunque incremento della spesa per l'ammodernamento delle infrastrutture portuali che superi i limiti percentuali stabiliti nell'art. 1 comma 57 della L. 311/04, necessita di espressa copertura finanziaria.

La strada prescelta dal Legislatore è stata sia nell'anno 2005, ma anche nell'anno 2006, quella di prevedere misure temporanee, per sopperire alle

esigenze di volta in volta manifestatesi, senza con ciò intaccare il principio generale dell'art. 1 comma 57 e dei limiti di incremento della spesa ivi stabiliti, introducendo misure correttive e reperendo caso per caso i necessari fondi per far fronte agli impegni già progettati e talvolta già attuali, nella consapevolezza – come correttamente rilevato la ricorrente – che le spese infrastrutturali per l'ammodernamento dei porti riguardano una pluralità di anni e non certamente si esauriscono nel solo anno 2005.

Sostiene a questo proposito la ricorrente che la scelta di consentire la progettazione e l'avvio delle gare per lo svolgimento di grandi lavori di ammodernamento delle infrastrutture portuali, non sarebbe in linea con quella di conservare contemporaneamente l'introduzione del limite di incremento della spesa del 2% di cui all'art. 1 comma 57 della L. 311/04, essendovi un evidente salto logico tra le due scelte, (visto che i lavori durano anni), salvo che non si ritenga che nel limite del 2% non siano ricomprese le spese in conto capitale.

Di qui la formulazione del primo motivo di ricorso diretto a sostenere che nel concetto di "spese proprie" non possano essere ricomprese quelle di investimento, tanto più che le opere infrastrutturali sono in massima parte finanziate dallo Stato.

Ritiene innanzitutto il Collegio di dover rilevare che non rientra nei propri compiti quello di sindacare la logicità e la rispondenza ai canoni di buona amministrazione delle scelte politiche di progettare ed avviare appalti senza preoccuparsi degli effetti di queste scelte sulle misure di contenimento dell'incremento della spesa finanziaria, e facendo ricorso, in caso di bisogno, all'utilizzazione di misure tampone; il Collegio, infatti, deve limitarsi ad

accertare se il diniego di approvazione del bilancio di previsione dell'Autorità Portuale di Ravenna, che teneva conto delle spese calcolate sulla base del bilancio dell'anno precedente assestato in applicazione della normativa derogatoria recata dall'art. 14 del D.L. 115/05, - tra le quali rientrano anche le spese già impegnate e quelle in scadenza in quanto fondate su obbligazioni e rimborsi di mutui da eseguire nell'anno 2006 - , fosse rispondente alla previsione dell'art. 1 comma 57 della L. 311/04 e delle circolari applicative della Ragioneria Generale dello Stato.

Deve essere quindi richiamata innanzitutto la disposizione dell'art. 1 comma 57 della L. 311/04, che espressamente esclude le sole spese di personale dal limite di incremento del 2% rispetto all'esercizio finanziario dell'anno precedente.

Partendo da questa disposizione, infatti, l'Avvocatura dello Stato ha sostenuto che la tesi avanzata dalla ricorrente si scontrerebbe con il chiaro dettato normativo, secondo cui i limiti di spesa riguarderebbero la spesa complessiva degli enti, con la sola esclusione della spesa per il personale e non anche di quella in conto capitale.

In realtà la ricorrente formula la censura in modo assai più problematico, poiché sostiene che le spese sostenute dalle Autorità portuali su finanziamento dello Stato non sarebbero spese proprie delle Autorità, bensì spese statali e come tali non risentirebbero dei limiti di incremento percentuale.

La tesi della ricorrente presenta però un primo difetto: presupposto per poter sostenere la non imputabilità delle spese alle Autorità portuali è quello della previa dimostrazione che dette spese siano state tutte effettivamente e

completamente finanziate dallo Stato, e nel caso di specie non vi è prova di ciò.

Inoltre, ritiene il Collegio che la nozione di “spese proprie” recata dalla disposizione in questione, prescindendo dal soggetto finanziatore e si riferisca, invero, al soggetto al quale formalmente si imputi la spesa stessa: il Legislatore, infatti, con la suddetta disposizione si è preoccupato di contenere le spese degli enti pubblici che ricevono finanziamenti da parte dello Stato, e se davvero tutte le spese oggetto di finanziamenti statali non potessero considerarsi “spese proprie” degli enti, ma dello Stato, la misura di contenimento della spesa recata dalla norma sarebbe in pratica elusa.

La nozione di “spese proprie” deve ritenersi quindi intesa in senso soggettivo – e cioè come spesa sostenuta dall’Autorità Portuale – tanto più che nella redazione del bilancio la stessa autorità non può che considerare come proprie le spese sostenute per gli investimenti infrastrutturali – ed appostate in bilancio al passivo – anche se per detti investimenti ha ricevuto finanziamenti statali con i quali ha contratto mutui con gli istituti di credito.

Correlativamente, però, sebbene siano spese proprie anche quelle oggetto di finanziamento statale, nondimeno la disposizione recata dall’art. 1 comma 57 letta in combinato disposto con quella dell’art. 1 comma 8 della L. 311/04, consente di ritenere che non possano subire la limitazione dell’incremento del 2% tutte quelle spese in conto capitale che si riferiscono ad impegni già attivati o a rate di ammortamento di mutui, trattandosi di spese già munite della necessaria copertura finanziaria e comportanti obbligazioni in scadenza che in caso di mancato adempimento, comportano ulteriori oneri per l’Amministrazione.

Questa lettura delle norme si pone peraltro in perfetta linea con la stessa circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 1/06 (oltre che con quella precedente n. 35/04) laddove fornisce le direttive agli enti pubblici per la redazione dei bilanci di previsione per l'esercizio 2006, e prevede che nell'impostare gli stanziamenti di competenza e di cassa incrementando le spese complessive, nel rispetto dei limiti di incremento percentuale recati dall'art. 1 comma 57 della L. 311/04, non debba tenersi conto non soltanto delle sole spese per il personale (come espressamente stabilito dall'art. 1 comma 57), ma anche di quelle ulteriori spese per partite di giro (che in pratica non rilevano) e delle spese per rimborsi di mutui ed anticipazioni ed estinzioni di debiti: pertanto tutte le spese già in corso sono sottratte alla falciatura del limite percentuale recato dal comma 57 dell'art. 1, poiché si tratterebbe di una misura controproducente, che anziché comportare un risparmio di spesa, comporterebbe maggiori oneri a carico del bilancio pubblico.

Ne consegue che, poiché a detta della ricorrente e senza che l'Amministrazione abbia nulla eccepito al riguardo, parte delle maggiori spese inserite in bilancio dall'autorità portuale di Ravenna sono annoverabili tra quelle sottratte alla limitazione di spesa nel senso in precedenza delineato, deve ritenersi fondato entro questi limiti il secondo motivo di ricorso, disponendosi di conseguenza l'annullamento - nei sensi indicati in motivazione -, del provvedimento di diniego di approvazione del bilancio di previsione relativo all'esercizio finanziario 2006.

Il conclusione il ricorso principale deve essere accolto.

I motivi aggiunti devono essere invece dichiarati inammissibili perché depositati successivamente all'udienza pubblica nella quale la causa è stata trattenuta in decisione, mentre le spese di lite possono essere compensate in considerazione della novità e della complessità della questione.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio- Sezione Terza Ter-

accoglie

il ricorso in epigrafe indicato e per l'effetto annulla nei limiti precisati in motivazione, il provvedimento impugnato.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 6 e del 20 luglio 2006.

Francesco Corsaro

PRESIDENTE

Stefania Santoleri

ESTENSORE