



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4350 del 2017, proposto da:

Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*contro*

Comune di **Civitavecchia**, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Occagna, con domicilio eletto presso lo studio legale Galletti in Roma, piazzale Don Giovanni Minzoni 9;

*per l'annullamento*

dell'ingiunzione ex R.D. 639/1910 prot. gen. Comune di **Civitavecchia** n. 31282 del 12.4.2017, notificata presso l'Autorità il 18.4.2017, con cui il Comune di **Civitavecchia** ha ingiunto all'Autorità resistente di pagare la complessiva somma di euro 4.001.950,69 (euro quattromilionimillenovecentocinquanta/69), oltre interessi legali maturati e maturandi successivamente al 31.3.2017, sino al giorno del soddisfo nonché alle spese della procedura; di tutti gli atti prodromici ed in particolare delle note di diffida ad adempiere protocollo 16506 del 17.11.2016; n. 17584 del 12.12.2016, con cui il Comune invitava l'Autorità a rispettare l'Accordo, e della nota prot. 203 del 9.1.2017 con cui il Comune "in ossequio agli impegni presi con la sottoscrizione dell'accordo" provvedeva a trasmettere le relazioni riguardanti l'anno 2016,

nonché di tutti gli atti connessi, successivi o consequenziali;

Nonché per l'accertamento della nullità, illegittimità, difetto dei presupposti e comunque, inefficacia dell'ordinanza ingiunzione ex adverso notificata;

della nullità, illegittimità, inefficacia dell'Accordo sottoscritto tra le parti in data 14 luglio 2015 e per l'effetto, dell'inesistenza del diritto di credito del Comune di **Civitavecchia** nei confronti dell'Autorità Portuale di **Civitavecchia** sulla base dell'Accordo del 14 luglio 2015;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di **Civitavecchia**;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2017 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso notificato al comune di **Civitavecchia** il 12 maggio 2017, l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale impugna l'ingiunzione di pagamento adottata in applicazione del regio decreto numero 639 del 1910 il 12 aprile 2017, notificata il 18 aprile 2017, per il pagamento della somma di euro 4.001.950; la ricorrente chiede inoltre l'accertamento della nullità e inefficacia dell'ordinanza ingiunzione e l'accertamento della nullità, illegittimità, inefficacia dell'accordo sottoscritto dalle parti il 14 luglio 2015 e, per l'effetto, del diritto di credito del comune di **Civitavecchia** nei confronti dell'Autorità portuale di **Civitavecchia** in base all'accordo del 14 luglio 2015.

Il comune di **Civitavecchia** si costituisce per resistere al ricorso.

Esaurita la fase cautelare, nella quale, nonostante l'ordinanza propulsiva del Tribunale amministrativo regionale, le parti non hanno risolto consensualmente la controversia, il ricorso viene trattato all'udienza pubblica del 13 dicembre 2017 per essere posto in decisione.

#### DIRITTO

Parte ricorrente si oppone all'ingiunzione di pagamento con cui il Comune, ai sensi del regio decreto numero 639 del 1910, ha intimato il pagamento della somma di euro 4.001.950,69, oltre

interessi, in relazione alle annualità 2015 e 2016, in applicazione di un accordo sottoscritto tra le parti il 14 luglio 2015.

Mediante l'opposizione all'ingiunzione di pagamento la ricorrente chiede l'accertamento della inesistenza del diritto di credito vantato dal comune di **Civitavecchia** nei confronti dell'Autorità portuale in base all'accordo del 14 luglio 2015.

L'ingiunzione di pagamento contestata è stata adottata nelle forme previste dal regio decreto numero 639 del 1910 per la riscossione di entrate patrimoniali dello Stato.

L'opposizione è stata proposta ai sensi dell'articolo 3 del regio decreto 14 aprile 1910 che consente l'opposizione all'ingiunzione prevista dal comma 2, da proporsi innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

La controversia, peraltro, rientra nella giurisdizione amministrativa, atteso che l'opposizione all'ingiunzione per la riscossione di entrate patrimoniali pubbliche non deroga alle norme regolatrici della giurisdizione e pertanto non può attrarre alla giurisdizione ordinaria controversie che, per la natura dei rapporti dedotti, rientrano nella giurisdizione amministrativa.

Nella fattispecie l'ingiunzione di pagamento è stata adottata per la pretesa violazione di obblighi derivanti dall'accordo di collaborazione stipulato tra l'Autorità di sistema portuale e il comune di **Civitavecchia** il 14 luglio 2015, per l'accoglienza, i servizi e la mobilità dei passeggeri.

Si tratta di un accordo tra pubbliche amministrazioni disciplinato dall'articolo 15 della legge numero 241 del 1990 che consente alle pubbliche amministrazioni di stipulare accordi coordinando l'esercizio delle proprie funzioni in vista del conseguimento di un risultato comune.

La giurisdizione, come è pacifico tra le parti, appartiene al giudice amministrativo, rientrando nella espressa previsione normativa dell'articolo 133, comma 1, lettera a) del codice processuale amministrativo, comprendente le controversie relative alla formazione, alla conclusione e alla esecuzione degli accordi tra pubbliche amministrazioni.

Il primo motivo dell'atto di opposizione è il seguente: violazione dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge numero 293 del 1994, convertito in legge numero 444 del 1994; ad avviso della ricorrente, essendo scaduto il mandato del rappresentante legale dell'Autorità portuale il 7 giugno 2015, anche se il rappresentante legale è stato poi nominato commissario straordinario con decreto ministeriale del 22 luglio 2015, andrebbe considerato che per il periodo compreso

tra il 7 giugno e il 22 luglio 2015 il presidente dell'autorità portuale si trovava in regime di "prorogatio"; l'articolo 3 del decreto legge richiamato prevede che, nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili, con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità; il comma 3 prevede che gli atti non rientranti tra quelli indicati nel comma 2, adottati nel periodo di proroga, sono nulli; pertanto, non trattandosi di un atto di ordinaria amministrazione, urgente o indifferibile, la stipulazione dell'accordo sarebbe nulla e non potrebbe essere neppure sanata dal successivo riconoscimento di debito, nella fattispecie mai avvenuto.

Il motivo è infondato.

La norma invocata dalla ricorrente effettivamente dispone che gli organi amministrativi non ricostituiti nel termine di legge sono prorogati per non più di quarantacinque giorni, decorrenti dal giorno della scadenza del termine medesimo.

Nel periodo in cui sono prorogati, gli organi scaduti possono adottare esclusivamente gli atti di ordinaria amministrazione, nonché gli atti urgenti e indifferibili, con indicazione specifica dei motivi di urgenza e indifferibilità.

Gli atti non rientranti fra quelli indicati nel comma precedente, adottati nel periodo di proroga, sono nulli.

L'accordo contestato, per parte sua, è disciplinato dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990, dedicato agli accordi fra pubbliche amministrazioni, che consente alle amministrazioni pubbliche di concludere tra esse accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3, della stessa legge.

Il richiamato art. 11, disciplinante gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento, prescrive che ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili.

Pertanto, si deve ritenere che la disciplina della validità e dell'efficacia degli accordi tra pubbliche amministrazioni debba coincidere con quella dei negozi giuridici di diritto privato, essendo applicabili ad essi i principi civilistici.

Se è così, il contratto o l'accordo tra pubbliche amministrazioni stipulato da un rappresentante in eccesso di poteri non potrebbe essere dichiarato nullo, ma dovrebbe essere, semmai, ritenuto inefficace.

Occorre considerare che l'articolo 1418, comma 1, del codice civile prescrive la regola generale della nullità del contratto illecito (contrario a norme imperative di legge) salvo che la legge disponga diversamente.

Con questo la norma intende escludere la nullità quando risulta espressamente prevista dalla legge stessa una diversa forma di invalidità, ad esempio l'annullabilità, oppure quando la violazione della legge non determina l'invalidità ma l'inefficacia del contratto.

È questo il caso del contratto stipulato dal rappresentante senza potere, laddove per rappresentante senza potere si intende il rappresentante che contratta senza avere i poteri di rappresentanza o eccedendo i limiti delle facoltà conferitegli.

Per tale ipotesi si ritiene che la rappresentanza senza potere dia luogo soltanto alla inefficacia del contratto posto in essere, essendo esso valido ed esistente ma inidoneo a produrre effetti nella sfera giuridica del falso rappresentato, salvo naturalmente l'intervento di una ratifica.

In ogni caso, affinché l'accordo sia dichiarato inefficace, è necessario che esso sia stato stipulato dal rappresentante dell'ente pubblico eccedendo i limiti dei suoi poteri, quindi è necessario che esso si configuri come atto di straordinaria amministrazione.

Al riguardo, occorre premettere che, in linea generale, la giurisprudenza amministrativa tende a limitare la figura giuridica della straordinaria amministrazione entro confini quanto mai ristretti, per evidenti ragioni di certezza dei rapporti giuridici.

Si veda al riguardo il risalente orientamento del Consiglio di Stato (sez. V, 18 agosto 1997, n. 907) per cui l'esigenza di continuità dell'esercizio di una pubblica funzione, principio in virtù del quale i titolari di un organo sono legittimati allo svolgimento delle attività inerenti all'ufficio anche dopo la scadenza del mandato, implica che la "prorogatio" riguardi tutte le attribuzioni di cui è investito l'organo stesso, senza distinzione, peraltro poco agevole, tra atti di ordinaria ed atti di straordinaria amministrazione.

Orientamento più recentemente confermato anche dal giudice di primo grado (cfr. T.A.R. Palermo, Sicilia, sez. I, 13 maggio 2009 n. 901) per cui l'esigenza di continuità dell'esercizio di una pubblica funzione, implica che la "prorogatio" riguardi tutte le attribuzioni di cui è investito

l'organo stesso, senza distinzione, peraltro poco agevole, tra atti di ordinaria ed atti di straordinaria amministrazione.

Nel caso specifico, comunque, indipendentemente dalla qualificazione del negozio giuridico come atto eccedente o meno l'ordinaria amministrazione, non sono ravvisabili i presupposti per dichiararne l'inefficacia.

Ciò in quanto la norma che prescrive l'inefficacia dell'atto giuridico di straordinaria amministrazione, compiuto dall'organo prorogato, è posta a presidio della sfera giuridica dell'ente pubblico rappresentato, al fine di impedire che un organo transitoriamente preposto alla sola ordinaria gestione amministrativa possa pregiudicare, con decisioni di straordinaria importanza, la normale attività amministrativa cui sarà preposto l'organo nella pienezza dei poteri.

Nella fattispecie è accaduto che il presidente pro tempore dell'Autorità portuale, dottor Monti, nominato, per la durata di 4 anni, con decreto ministeriale del 7 giugno 2011, aveva visto scadere il suo mandato alla data del 7 giugno 2015.

Esercitando le funzioni presidenziali in regime di "prorogatio", il presidente aveva sottoscritto l'accordo per cui è causa in data 14 luglio 2015.

Successivamente, con decreto ministeriale del 22 luglio 2015, lo stesso dottor Monti era stato nominato commissario straordinario dell'Autorità portuale.

Avuto riguardo alla successione cronologica degli atti, si deve escludere una reale ed effettiva soluzione di continuità nella titolarità dell'ente pubblico.

Lo stesso soggetto, infatti, seppure a diverso titolo, ha continuato a svolgere le funzioni di rappresentanza legale dell'ente, dapprima a titolo di presidente, quindi, al momento della sottoscrizione dell'accordo, a titolo di presidente in "prorogatio", successivamente nella qualità di commissario straordinario.

Se così è, non è possibile applicare il principio ispiratore della norma sulla "prorogatio" per cui gli atti adottati dall'organo prorogato sono privi di efficacia qualora eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Il principio fa salva, infatti, la possibilità di ratifica degli atti di straordinaria amministrazione da parte dell'organo successivamente e legittimamente incardinato nella rappresentanza dell'ente pubblico.

La ratifica è sempre immanente all'istituto del negozio concluso dal rappresentante in eccesso di poteri di rappresentanza, essendo consentito al rappresentato di appropriarsi degli atti compiuti dal "falsus procurator", qualora conformi ai propri interessi.

Nel caso controverso, indubbiamente, nessuna ratifica è intervenuta nelle forme prescritte dalla legge (è appena il caso di rammentare che il negozio compiuto dal "falsus procurator" non è invalido, ma soltanto "in itinere", ovvero a formazione successiva, sicché il "dominus" può ratificare e fare propri gli effetti del negozio concluso in suo nome con effetti retroattivi; la ratifica è una dichiarazione di volontà unilaterale, che deve rispettare la forma prescritta per il contratto concluso dal "falsus procurator" ed ha carattere ricettizio, richiedendo, per produrre effetto, la notifica o la comunicazione all'altro contraente (Cass. civ. Sez. II, 28-12-2009, n. 27399).

Nel caso di cui si tratta, oggettivamente, risulta difficile esigere una espressa ratifica da parte del dottor Monti, commissario straordinario, avente ad oggetto l'atto compiuto da se stesso nella qualità di presidente in "prorogatio".

Difficilmente il dottor Monti avrebbe potuto configurare l'accordo come atto di straordinaria amministrazione, in difetto di una chiara previsione normativa; in caso affermativo, quindi, rilevata la potenziale inefficacia dello stesso, sarebbe dovuto intervenire in sede di ratifica, presupponendo di aver compiuto un atto eccedente i suoi poteri ma ritenendo tale atto conforme agli interessi da se stesso rappresentati nella nuova qualità di commissario straordinario.

Il formalismo giuridico sotteso alla deduzione della parte ricorrente conduce a un risultato apparentemente paradossale e incompatibile con il principio di certezza dei rapporti giuridici e di ragionevolezza nell'azione amministrativa.

Si deve concludere, dunque, che nella fattispecie la norma sull'inefficacia degli atti di straordinaria amministrazione non fosse destinata ad operare, non essendosi mai verificata una reale cesura tra i poteri del presidente e quelli del commissario straordinario, non essendo riscontrabile alcuna soluzione di continuità nell'azione amministrativa condotta dalla stessa persona fisica che ha rivestito distinte successive qualifiche.

Ne deriva l'infondatezza del primo motivo di ricorso.

Con il 2° motivo di impugnazione, la ricorrente deduce la violazione dell'articolo 12 del regio

decreto numero 2440 del 1923 che vieta la durata dei contratti con onere continuativo per lo Stato superiore ai 9 anni; l'accordo, in effetti, copre un arco temporale di 10 anni.

In realtà il decreto numero 2440 del 1923, invocato dalla ricorrente, tuttora in vigore, prevede una speciale disciplina dei contratti stipulati con onere continuativo per lo Stato.

Nella fattispecie, peraltro, si tratta di un contratto stipulato da una amministrazione pubblica diversa dallo Stato, l'Autorità di sistema portuale, per cui la disposizione, derogatoria ai principi generali sulla validità dei contratti, è inapplicabile ad essa.

Ne deriva l'infondatezza del 2° motivo di ricorso.

Con il 3° motivo si deduce illiceità della causa per mancato collegamento con le finalità dell'ente e con i poteri attribuiti al presidente, oltre che assenza di delibera del comitato di gestione, nullità per genericità del contenuto negoziale e difetto di causa; omessa valutazione degli interessi pubblici perseguiti; violazione della legge numero 84 del 1994 e del decreto legislativo numero 169 del 2016.

Il motivo è infondato.

Al riguardo non si può prescindere dall'esame della legge 28/01/1994, n. 84, di riordino della legislazione in materia portuale che all'art. 6 dispone che l'Autorità di sistema portuale può sempre disciplinare lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite, in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche.

Considerato, in concreto, che l'accordo controverso rientra nell'ambito dello svolgimento in comune con gli enti locali di attività e servizi per il più efficace compimento delle funzioni attribuite all'autorità portuale, si deve concludere che esso sia ricompreso nelle funzioni attribuite all'autorità portuale dalla legge numero 84 del 1994.

Neppure è fondata la censura sulla nullità della causa per genericità del contenuto negoziale, essendo sufficientemente specificato l'oggetto dell'accordo, consistente nel finanziamento da parte dell'Autorità portuale di una serie di progetti e piani per il miglioramento dei servizi pubblici da mettere a disposizione dei passeggeri e dei turisti.

La causa dell'accordo è agevolmente ravvisabile dalle premesse espressamente indicate, laddove si fa riferimento a un interesse comune dell'Autorità portuale e dell'amministrazione comunale a creare condizioni ottimali per valorizzare l'attività crocieristica, in base all'assunto che il porto



di **Civitavecchia**, per il numero delle imprese che vi operano e per l'indotto che genera, costituisce una delle maggiori realtà produttive e occupazionali della città.

Con l'accordo di programma le parti intendono creare condizioni ottimali per valorizzare l'attività turistica, mediante il miglioramento della fruibilità e della qualità dei servizi offerti ai passeggeri provenienti dalle crociere.

In sostanza l'Autorità portuale, nel concludere l'accordo di cui si tratta, ha riconosciuto la necessità di contribuire in termini finanziari al miglioramento dei servizi pubblici locali, prendendo in considerazione l'impatto reciproco tra l'attività del porto e profili ambientali, di trasporto pubblico, di accoglienza e di mobilità cittadina, di competenza comunale.

Quanto all'oggetto dell'accordo, esso è chiaramente indicato nell'atto, laddove all'articolo 2, l'Autorità portuale si impegna a corrispondere al Comune la somma di euro 1.500.000 all'anno e, da parte sua, l'amministrazione comunale si impegna a elaborare ogni anno un programma per il miglioramento dei servizi pubblici locali in relazione al traffico turistico; all'articolo 3 l'Autorità portuale si impegna a riconoscere al Comune ogni anno una ulteriore somma di euro 500.000 per il miglioramento del decoro urbano e delle infrastrutture, secondo un programma dettagliato previamente concordato; all'articolo 5 le parti si impegnano a concordare un piano pluriennale dello sviluppo turistico della città.

In conclusione, si deve ritenere infondato anche il 3° motivo di impugnazione.

Con il 4° motivo si deduce nullità o illegittimità dell'accordo per carenza di impegno di spesa.

Il motivo è infondato perché la procedura contabile di assunzione dell'impegno di spesa non può incidere sulla validità dell'accordo, rilevando nella sola parte esecutiva di essa, laddove si tratta di adempiere agli obblighi giuridici assunti in sede negoziale.

Anticipando la trattazione di un motivo successivo a quello immediatamente seguente, si deve dichiarare inammissibile il 6° motivo di impugnazione, con cui si deduce la nullità o illegittimità dell'accordo per violazione dell'articolo 15, comma 2 bis, della legge 241 del 1990, per mancanza di prova della sottoscrizione digitale.

Il motivo è inammissibile perché non può essere dedotta la illegittimità di un atto per mancanza della prova di un requisito di esso, dovendo essere semmai dedotta la mancanza effettiva del requisito.

Altrettanto inammissibile è l'8° motivo, con cui si deduce nullità o inesistenza dell'accordo per

violazione dei principi di concorrenza, di obbligo di gara, violazione della normativa interna e comunitaria in materia di appalti pubblici.

Si tratta di censure formulate genericamente, non essendo specificato per quali ragioni l'accordo si porrebbe in contrasto con i principi richiamati.

Con i restanti motivi si contesta la legittimità dell'ingiunzione di pagamento per incompetenza dell'organo che la ha sottoscritta (5° motivo); per illegittimità del ricorso alla procedura di cui al regio decreto numero 639 del 1910 per il caso di accordi stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 241 del 1990 (7° motivo); per violazione del regio decreto numero 639 del 1910 per difetto dei presupposti di certezza, liquidità ed esigibilità del credito (9° motivo).

Infine, con una prima censura proposta nell'ambito del 9° motivo, si deduce l'inadempimento del Comune con riferimento alle obbligazioni a proprio carico.

Nella commistione tra motivi di contestazione della legittimità della procedura di ingiunzione e censure inerenti il merito del rapporto sostanziale, si deve precisare quanto segue.

La controversia, come già chiarito, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, per cui il giudizio deve necessariamente estendersi oltre l'impugnazione dell'ingiunzione di pagamento.

L'opposizione all'ingiunzione, infatti, determina la cognizione del giudice sul rapporto sostanziale di base su cui si è innestata l'ingiunzione impugnata.

Il giudizio di opposizione all'ingiunzione emessa dalla P.A. ai sensi del R.D. n. 639 del 1910 è, in sostanza, un giudizio di accertamento negativo della pretesa manifestata con il provvedimento impugnato, nel quale, a differenza del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, l'opponente assume la veste di attore in senso formale e in senso sostanziale per cui su di esso grava l'onere della prova, che si atteggia con differenti modalità a seconda del diverso valore probatorio dei documenti prodotti a sostegno dell'ordinanza ingiunzione (Corte d'Appello Firenze, Sez. II, 06-07-2016).

Quindi, nel giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale, il giudice, nel difetto delle condizioni di legittimità od ammissibilità del ricorso alla procedura, è comunque tenuto a pronunciarsi sul merito della pretesa creditoria (Cass. civ. Sez. lavoro, 20-06-2016, n. 12674).

È necessario, pertanto, accertare la sussistenza del credito per il quale l'amministrazione opposta ha adottato l'ingiunzione di pagamento, non potendo limitarsi il giudice adito ad annullare la

stessa per difetto di un requisito sostanziale o procedurale dell'ingiunzione.

In linea di principio occorre rammentare che lo speciale procedimento disciplinato dal r.d. n. 639 del 1910 è utilizzabile, da parte della P.A., non solo per le entrate di diritto pubblico, ma anche per quelle di diritto privato, trovando il suo fondamento nel potere di auto-accertamento della medesima P.A., con il solo limite che il credito in base al quale viene emesso l'ordine di pagare sia certo, liquido ed esigibile, dovendo la sua sussistenza, la sua determinazione quantitativa e le sue condizioni di esigibilità derivare da fonti, da fatti e da parametri obiettivi e predeterminati, rispetto ai quali l'Amministrazione dispone di un mero potere di accertamento, restando affidata al giudice del merito la valutazione, in concreto, dell'esistenza dei suindicati presupposti (Cass. civ. Sez. I, 11-04-2016, n. 7076).

Nella fattispecie si deve ritenere che l'importo del credito per il quale è stato adottato il provvedimento ingiuntivo impugnato ecceda i limiti per i quali la legge consente l'emissione dell'ingiunzione fiscale.

L'ingiunzione impugnata si fonda sui seguenti presupposti: il comune di **Civitavecchia** avrebbe regolarmente provveduto ad adempiere agli obblighi derivanti dall'accordo, sia in relazione all'anno 2015 che in relazione all'anno 2016; l'Autorità di sistema, viceversa, sarebbe integralmente inadempiente agli obblighi di pagamento scaturenti dagli articoli 2 e 3 dell'accordo, rispettivamente per euro 1.500.000 annuali e per euro 500.000 annuali; in relazione alla somma complessivamente dovuta per l'anno 2015, euro 2 milioni, la maturazione degli interessi legali dovrebbe decorrere dal 29 settembre 2016; ciò a fronte dell'impegno, assunto in occasione della conferenza di servizi del 28 giugno 2016, di erogare la somma entro una settimana dal ricevimento delle relazioni relative agli interventi effettuati, trasmissione effettuata dal Comune il 14 luglio 2016 e il 21 settembre 2016; in relazione a tale voce di debito, gli interessi legali maturati alla data del 31 marzo 2017 sarebbero quindi pari ad euro 1512,33; in relazione alla somma complessivamente dovuta per l'anno 2016, euro 2 milioni, la maturazione degli interessi legali dovrebbe essere fatta decorrere dal 10 gennaio 2017, ciò a fronte della trasmissione, in data 9 gennaio 2017, delle relazioni relative agli interventi di tale annualità e alla pregressa scadenza del termine del 30 novembre dell'anno di riferimento indicato negli articoli 2 e 3 dell'accordo; in relazione a tale voce di debito, gli interessi legali maturati alla data del 31 marzo 2017 sarebbero pertanto pari ad euro 438; alla data del 31 marzo 2017, dunque, il credito

complessivo del comune di **Civitavecchia** nei confronti dell'Autorità portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale sarebbe pari a complessivi euro 4.001.950,69.

I presupposti da cui scaturisce l'ingiunzione di pagamento sono solo parzialmente corretti.

Non vi è dubbio che per l'anno 2015 l'amministrazione portuale si fosse impegnata all'erogazione dei contributi entro una settimana dal ricevimento della relativa relazione di intervento, come risulta dal verbale della conferenza di servizi svoltasi in data 28 giugno 2016.

Si deve ritenere che con la trasmissione delle relazioni, avvenuta il 14 luglio 2016 e il 21 settembre successivo, il comune di **Civitavecchia** abbia adempiuto agli obblighi concordati, consegnando, rispettivamente, la relazione sul miglioramento del decoro urbano e infrastrutturale per l'anno 2015 e, successivamente, la relazione sul potenziamento, efficientamento e miglioramento dei servizi di decoro, igiene urbana e trasporto pubblico locale per la presenza turistica crocieristica per l'anno 2015.

Ne deriva che il credito pari ad euro 2 milioni oltre interessi a decorrere dalla data del 29 settembre 2016, preteso dal Comune opposto nei confronti dell'Autorità ricorrente, sussiste.

Diversamente deve essere giudicata la pretesa creditizia riferita alla annualità 2016.

La struttura dell'accordo di programma, desumibile dagli articoli 2 e 3 dell'accordo, si presenta come fonte di obbligazioni a formazione progressiva.

L'impegno astratto a corrispondere il contributo annuale di euro 2 milioni, contenuto nell'accordo di programma, diviene obbligatorio solo in seguito alla formazione del consenso delle parti sui programmi concreti di intervento, da concordare per l'esecuzione dell'accordo di programma stesso.

I contributi, come si rileva dall'accordo, sono previsti per migliorare la gestione dei servizi a supporto delle attività portuali.

A tal fine, ogni anno, l'amministrazione comunale si impegna a presentare un programma per il miglioramento dei servizi pubblici e un programma per il miglioramento del decoro urbano e delle infrastrutture.

Entrambi i programmi, peraltro, devono essere concordati nei dettagli e nelle modalità di esecuzione da entrambe le parti contraenti.

Non è sufficiente, affinché sorga l'obbligo di pagamento del contributo, che l'amministrazione comunale trasmetta i programmi da essa elaborati all'Autorità di sistema portuale.

È necessario che i programmi predisposti dal Comune siano apprezzati favorevolmente dall'Autorità portuale, dovendo essere posti funzionalmente a servizio dell'interesse pubblico al miglioramento delle condizioni di accoglienza dei turisti.

I programmi predisposti dall'amministrazione comunale per l'annualità 2016 sono stati effettivamente trasmessi all'Autorità portuale in data 9 gennaio 2017, ma l'Autorità di sistema portuale, con nota del 6 febbraio 2017, ha dichiarato di non poter dare esecuzione all'accordo, così manifestando la non condivisione dei programmi ad essa presentati.

Ne deriva che, almeno per quest'ultima annualità, i contenuti dei programmi di miglioramento dei servizi non sono stati condivisi da entrambe le parti contraenti, per cui non si è perfezionato l'obbligo di corresponsione dei relativi contributi.

Pertanto, il credito vantato dal Comune per l'anno 2016 non può essere ritenuto liquido, certo ed esigibile.

Di conseguenza, l'ingiunzione opposta, in quanto atto di accertamento autoritativo del credito, deve essere annullata, fondandosi su un presupposto erroneamente ritenuto sussistente.

Il credito sottostante l'ingiunzione annullata deve invece essere riconosciuto, a favore del Comune, ma per la sola parte relativa alla contribuzione riferita all'anno 2015.

Per le annualità successive i contributi saranno dovuti solo se e nella misura in cui i programmi di miglioramento dei servizi, delle infrastrutture e del decoro urbano saranno debitamente concordati da entrambe le parti.

In questo senso il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, deve essere annullato l'atto impugnato.

La pretesa sostanziale dell'amministrazione comunale deve essere riconosciuta limitatamente alla somma di euro 2 milioni, oltre interessi, a decorrere dal 29 settembre 2016.

Le spese di giudizio, in ragione della reciproca soccombenza, devono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei sensi in motivazione e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Accerta l'esistenza e la validità del diritto di credito specificato in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Antonella Mangia, Consigliere

Antonio Andolfi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Antonio Andolfi**

**IL PRESIDENTE**

**Elena Stanizzi**

IL SEGRETARIO