



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE DI CIVITAVECCHIA
Sezione Lavoro



Il Tribunale di Civitavecchia, in persona del giudice, dott.ssa Elisa BERTILLO, all'udienza del **6 febbraio 2020**, all'esito della camera di consiglio ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

ex art. 429, 1° comma, c.p.c., nella causa civile iscritta al **n. 554** del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno **2017**, vertente

T R A

Paqualino MONTI, rappresentato e difeso, giusta procura in calce al ricorso introduttivo, dagli avv.ti Alvise VERGERIO e Paola PERUZZI, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultima sito in Civitavecchia, via Cialdi, n. 14

RICORRENTE

E

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del Ministro *pro tempore*, e **AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRO-SETTENTRIONALE**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

RESISTENTI

OGGETTO: ripetizione indebito

CONCLUSIONI DELLE PARTI

L'avv. Vergerio per il ricorrente: *«1) in via principale, in accoglimento del primo e secondo motivo di ricorso, accerti il suo diritto a percepire l'emolumento di cui al D.M. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 marzo 2003, corrispondente al trattamento economico fondamentale previsto per i dirigenti generali del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, moltiplicato per il coefficiente di 2,6 e, conseguentemente, l'assenza di qualsiasi obbligo di restituzione nei confronti*



dell'Autorità degli importi in precedenza percepiti a questo titolo, disponendo la disapplicazione delle note dell'Autorità Portuale di Civitavecchia prot. n. 15918 del 7 novembre u.s. e prot. n. 14579 del 7 ottobre 2016, della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 2 agosto 2016, prot. n. 11605, del verbale del Collegio dei Revisori dei Conti dell'Autorità Portuale di Civitavecchia del 15 luglio 2016, n. 53, nonché – in via subordinata e ove occorre – dell'art. 1 del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 31 marzo 2003; 2) in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui si ritenga che parte dell'emolumento conferito all'odierno ricorrente sia stato indebitamente percepito, in accoglimento del terzo motivo di ricorso, accerti l'assenza di qualsiasi obbligo di restituzione nei confronti dell'Autorità avendo il ricorrente percepito gli importi erogati in buona fede, ovvero in via ulteriormente subordinata, accerti l'illegittimità delle modalità con cui il recupero è stato avviato incidendo esse in maniera eccessivamente onerosa sulle esigenze di vita dell'odierno ricorrente, dato il termine di appena quindici giorni entro il quale è stato richiesto il pagamento della considerevole cifra di euro 155.854,33, ordinando all'Autorità di disporre una rateizzazione o una dilazione della restituzione; 3) sempre in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui si ritenga che parte dell'emolumento percepito, in accoglimento del quarto motivo di ricorso, accerti in ogni caso l'erroneità della quantificazione del rimborso richiesto essendo esso stato calcolato avendo riguardo al compenso lordo del dott. Pasqualino Monti negli anni in cui egli ha rivestito la carica di Presidente, ordinando all'Autorità di procedere al ricalcolo delle somme ritenute dovute al netto delle ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali».

L'Avvocatura dello Stato per le resistenti: «nel merito, accertata l'inconferenza dei motivi posti a fondamento dell'atto, rigettare il proposto ricorso perché infondato in fatto ed in diritto e comunque perché non provato; - nel merito e in via riconvenzionale, accertato il diritto della Autorità di Sistema Portuale a vedersi restituire le maggiori somme corrisposte a titolo di emolumento ex D.M. 31.03.2003 e, per l'effetto condannare il Dott. Pasqualino Monti alla restituzione in favore dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale in persona del legale rappresentante p.t. dell'importo di euro 155.854,33 oltre interessi moratori e rivalutazione dal di del dovuto al soddisfo. In ogni caso, con vittoria di compensi, spese ed onorari di causa».



ESPOSIZIONE DEI FATTI

Con ricorso depositato in data 21 marzo 2017, il ricorrente ha esposto che, con decreto ministeriale del 7 giugno 2011, è stato nominato Presidente dell'Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta, soppressa per effetto del d.lgs. n. 169/2016 e divenuta Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, carica ricoperta sino al 23 luglio 2015; che in seguito è stato nominato commissario straordinario dalla medesima Autorità per due mandati consecutivi, cessando dal relativo incarico in data 5 agosto 2016.

Tanto premesso, il ricorrente ha dedotto che, in forza della posizione rivestita, ha percepito l'emolumento previsto dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 marzo 2003 (cfr. doc. n. 5 fasc. ric.), che all'art. 1 dispone che « *Ai presidenti delle Autorità portuali nominati o confermati successivamente alla data del presente decreto spetta per tutta la durata del mandato un emolumento corrispondente al trattamento economico fondamentale previsto per i dirigenti generali del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, moltiplicato per i seguenti coefficienti: - 2,6 per le autorità portuali nel cui porto o porti nel triennio precedente si sia registrato un volume di traffico medio annuo superiore a 17 milioni di tonnellate al netto del 90% delle rinfuse liquide o a 500,000 TEU; - 2,2 per tutte le altre autorità portuali*». In particolare, ha chiarito che il volume del traffico medio del porto di Civitavecchia è sempre stato considerato dall'Autorità Portuale tale da consentire di applicare il coefficiente maggiore di 2,6.

Tuttavia, con nota del 7 novembre 2016 (cfr. doc. n. 1 fasc. ric.), l'Autorità Portuale ha comunicato al ricorrente di ritenere non corretto il calcolo dell'emolumento corrisposto sulla base del coefficiente di 2,6 e, per l'effetto, rideterminato l'importo di esso in base all'applicazione retroattiva del minor coefficiente di 2,2, intimando la restituzione della somma di €155.854,22 che assume essere stata corrisposta in eccesso.

Il ricorrente ha pertanto impugnato il provvedimento di fronte al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, che, con sentenza del 27 gennaio 2017 ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione.

Riassunto quindi il giudizio di fronte a questo Tribunale, il ricorrente ha chiesto, previa disapplicazione dei provvedimenti dell'Autorità Portuale, di accertare il proprio diritto a percepire l'emolumento di cui al D.M. del 31 marzo 2003.



Regolarmente citate, le amministrazioni convenute si sono costituite e hanno eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, e chiesto, nel merito, il rigetto. In via riconvenzionale hanno domandato la condanna del ricorrente al pagamento dell'importo di €155.854,33.

Assegnata la causa a questo Giudice in data 10 maggio 2018, a seguito della fruizione del periodo di interdizione obbligatoria dal lavoro per maternità ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. a) e c) del d.lgs. n. 151 del 2001, udita la discussione delle parti, la stessa è stata decisa all'udienza odierna come da dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Oggetto del presente giudizio è la corretta individuazione del coefficiente da applicare all'emolumento previsto dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 31 marzo 2003, che ha dato attuazione all'art. 7, comma 2, della legge n. 84/94. Il Decreto Ministeriale, all'art. 1 dispone che:

«Ai presidenti delle Autorità portuali nominati o confermati successivamente alla data del presente decreto spetta per tutta la durata del mandato un emolumento corrispondente al trattamento economico fondamentale previsto per i dirigenti generali del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, moltiplicato per i seguenti coefficienti:

- 2,6 per le autorità portuali nel cui porto o porti nel triennio precedente si sia registrato un volume di traffico medio annuo superiore a 17 milioni di tonnellate al netto del 90% delle rinfuse liquide o a 500,000 TEU;

- 2,2 per tutte le altre autorità portuali».

1.1. Al ricorrente è stato riconosciuto dall'Autorità Portuale detto emolumento calcolato in base al coefficiente 2,6, in quanto il «volume di traffico medio annuo» è stato individuato considerando tutte le tipologie di traffico registratesi, applicando l'indicatore del Tonnellaggio di Portata Lorda (TPL), ossia l'unità di misura espressa in tonnellate che definisce la capacità di carico mobile trasportabile da una nave in condizioni di sicurezza. Utilizzando tale parametro, il volume di traffico medio del triennio precedente la nomina del ricorrente a Presidente è stato pari a circa 27 milioni di tonnellate, perciò superiore a quelle previste per l'applicazione del coefficiente maggiore (cfr. comunicazione inviata dall'Autorità Portuale al Ministero dei Trasporti – doc. n. 9 fasc. ric.).

1.2. Sostiene, al contrario, il Ministero dei Trasporti (cfr. nota del 9 ottobre 2015 – doc. n. 10 fasc. ric.), che il «volume di traffico medio annuo» vada inteso con



riferimento esclusivamente al traffico merci «*che è anche il parametro di riferimento per l'istituzione o la soppressione delle Autorità portuali, ai sensi dell'art. 6, commi 6 e 8 della Legge 84/1994*». L'utilizzo di tale diverso parametro comporta l'applicazione del coefficiente 2,2 e ha indotto, su precisa indicazione del Ministero, l'Autorità Portuale a chiedere al ricorrente la restituzione di quanto indebitamente percepito.

2. Tanto premesso, non può innanzitutto essere accolta l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dalle amministrazioni resistenti, rilevato che, al di là dei titoli dei paragrafi in cui è suddiviso il ricorso, appaiono chiari i presupposti di fatto e di diritto per l'individuazione del *petitum* e della *causa petendi* in relazione alla domanda volta ad ottenere l'accertamento del diritto a percepire l'emolumento di cui al D.M. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 marzo 2003 moltiplicato per il coefficiente di 2,6.

3. Nel merito, non può condividersi l'interpretazione della disposizione sostenuta dal Ministero resistente e ciò anche sulla base delle medesime ragioni già chiaramente espresse dall'Avvocatura Generale dello Stato con nota del 23 dicembre 2015 (cfr. doc. n. 16), che appaiono pienamente condivisibili.

3.1. Da un punto di vista letterale, la norma parla di «*volume di traffico medio annuo*». Il Ministero sostiene che la disposizione farebbe esclusivo riferimento al traffico merci, tuttavia tale limitazione non è espressa e, anzi, la genericità del dettato normativo conduce piuttosto a ritenere che la stessa faccia riferimento non solo al traffico merci, ma anche a quello dei passeggeri e dei veicoli non commerciali.

Tale conclusione è avvalorata dalla circostanza che la norma stabilisca che il volume di traffico medio debba essere determinato in base alle tonnellate o ai TEU. Tale ultimo parametro è, secondo la definizione fornita dallo stesso Ministero nella propria memoria, «*l'unità di misura di volume dei contenitori e, dunque, del carico effettivo della nave*». Anche in questo caso, la genericità della norma non consente di affermare che con il riferimento ai TEU si debba far riferimento esclusivamente ai contenitori pieni, e quindi al solo traffico merci. A ciò si aggiunga che sono le stesse amministrazioni, a pagina 10 della memoria, ad affermare che i contenitori vengono conteggiati a prescindere dal fatto che essi siano carichi o vuoti, perché quello che conta è che siano movimentati.

3.2. Da un punto di vista teleologico, vi sono due diverse argomentazioni che conducono a ritenere errata l'interpretazione del Ministero.



Innanzitutto, il preambolo del decreto ministeriale (doc. n. 4 fasc. res.), al secondo considerato, così recita: «*che l'art. 7 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, ai fini della determinazione dei compensi da corrispondere ai Presidenti delle autorità portuali, rinvia alle categorie e classi di cui all'art. 4 della medesima legge n. 84 del 1994*».

L'art. 4 della legge 84 del 1994 prevede:

«1. *I porti marittimi nazionali sono ripartiti nelle seguenti categorie e classi: a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; b) categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; c) categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; d) categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale. I-bis. I porti sede di ((autorita' di sistema portuale)) appartengono comunque ad una delle prime due classi della categoria II.*

2. *Il Ministro della difesa, con proprio decreto, emanato di concerto con ((il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti)), determina le caratteristiche e procede alla individuazione dei porti o delle specifiche aree portuali di cui alla categoria I. con lo stesso provvedimento sono disciplinate le attività nei porti di prima categoria e relative baie, rade e golfi.*

3. *I porti, o le specifiche aree portuali di cui alla categoria II, classi I, II e III, hanno le seguenti funzioni: a) commerciale ((e logistica)); b) industriale e petrolifera; c) di servizio passeggeri ((, ivi compresi i crocieristi)); d) peschereccia; e) turistica e da diporto.*

4. *Le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, e l'appartenenza di ogni scalo alle classi medesime sono determinate, sentite le ((autorita' di sistema portuale)) o, laddove non istituite, le autorità marittime, con decreto del Ministro ((delle infrastrutture e dei trasporti)), con particolare riferimento all'attuale e potenziale bacino di utenza internazionale o nazionale, tenendo conto dei seguenti criteri: a) entità del traffico globale e delle rispettive componenti; b) capacità operativa degli scali derivante dalle caratteristiche funzionali e dalle condizioni di sicurezza rispetto ai rischi ambientali degli impianti e delle attrezzature, sia per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri sia per il carico, lo scarico, la manutenzione e il deposito delle merci nonché delle attrezzature e dei servizi idonei al rifornimento, alla manutenzione, alla riparazione ed alla assistenza in*



genere delle navi e delle imbarcazioni; c) livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra».

La norma, pertanto, individua tra i porti anche quelli con funzioni di servizio passeggeri e prevede che, al fine di determinarne le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali, si debba tenere conto anche dell'imbarco e dello sbarco dei passeggeri. Circostanza che induce a ritenere che anche nel calcolo della retribuzione del Presidente dell'Autorità portuale, ai fini dell'individuazione del «*volume di traffico medio annuo*», si debba tener conto non solo dei porti con funzioni commerciali, ma anche di quelli con servizio passeggeri.

Peraltro, è la stessa difesa articolata dalle amministrazioni convenute a condurre a ritenere corretta tale interpretazione. Evidenziano, infatti, le resistenti (v. pag. n. 10 della memoria) che «*Le tipologie di traffico prese in considerazione dal decreto del 2003 sono infatti, quelle che danno un maggiore valore aggiunto al porto rispetto al traffico passeggeri o a quello delle rinfuse liquide che "passano" solamente in porto ma non incidono se non in minima parte sulla sua struttura organizzativa. La scelta di detto parametro da parte dell'Amministrazione è legata ad un particolare valore qualitativo delle merci (e perciò non solo quantitativo) che determina in gran parte il valore complessivo di un porto, caratterizzato dagli elementi infrastrutturali e organizzativi. Dal punto di vista organizzativo si pensi, ad esempio, al valore aggiunto derivante dal numero e dalla struttura delle imprese portuali addette alla movimentazione delle merci (imprese che non operano nei confronti dei passeggeri o delle rinfuse liquide) che appare, invece, molto ridotto in un porto caratterizzato prevalentemente da queste ultime tipologie di traffico. Dal punto di vista infrastrutturale, ci si può riferire alle banchine che devono essere particolarmente strutturate per movimentare le rinfuse solide e ancora di più i contenitori, ma non per quanto riguarda le altre tipologie di traffico*».

Tali argomentazioni conducono a ritenere che la *ratio* della disposizione, nel differenziare l'emolumento riconosciuto al Presidente dell'Autorità Portuale in base al «*volume di traffico medio annuo*» sia diretta a ricompensare la maggior responsabilità derivante dalla direzione di porti di più complessa gestione amministrativa. Sostiene l'Amministrazione che la maggiore difficoltà nella gestione deriverebbe esclusivamente dal passaggio delle merci e non anche da quello dei passeggeri, ma tale affermazione è priva di alcun sostegno probatorio.



Ed invero, la circostanza che anche il traffico passeggeri incida nella gestione del porto in misura non irrilevante, e che di ciò il Ministero sia ben consapevole, è provata dalla volontà di tenere conto, nel provvedimento di riforma dei porti, nel calcolo degli emolumenti del Presidente dell'Autorità Portuale, anche del «traffico passeggeri» e non solo quello delle «merci» (cfr. nota avvocatura dello stato del 2016 – doc. n. 10 fasc. res.).

4. Ancora, nessun supporto probatorio è fornito dalle resistenti in relazione all'allegazione secondo cui tutti i compensi dei Presidenti delle Autorità Portuali sono stati determinati nel senso voluto dal Ministero. Infatti, le Amministrazioni convenute richiamano a sostegno di tale assunto la documentazione allegata dal ricorrente e proveniente dallo stesso Ministero in cui è riportata la stessa affermazione, analogamente sprovvista di qualsivoglia riscontro (cfr. doc. n. 10 e 12 fasc. ric.).

5. Sostengono quindi le resistenti che, anche a voler considerare quale parametro quello della portata della nave, bisognerebbe considerare la portata netta e non la portata lorda. Non forniscono, tuttavia, tale calcolo in relazione al triennio di riferimento per il presente giudizio al fine di consentire a questo Giudice di verificare se, nel caso in cui effettivamente fosse stato applicato tale diverso criterio, il volume medio del traffico annuo sarebbe stato inferiore a quello previsto dalla norma per l'applicazione del moltiplicatore 2,6.

6. Inoltre, infondata è la tesi delle resistenti secondo cui il ricorrente non avrebbe provato che, pur a voler applicare l'indice del TPL, il volume dei traffici sia stato superiore a 17 milioni di tonnellate, mentre dalla consultazione dei dati ricavabili dal sito dell'Autorità risulta un volume di traffici inferiore a quello prospettato dal ricorrente. Ora, anche a non voler considerare che le Amministrazioni non offrono un diverso calcolo, ma si limitano a fare riferimento ai dati reperiti sul sito dell'Autorità (peraltro non allegati) e a dichiarare apoditticamente che la sommatoria delle TPL è inferiore al valore di 17 milioni, si osserva che è la stessa Autorità Portuale nel 2015 a chiarire al Ministero quanto segue: *«Il dato che codesto spettabile Ministero ha avuto modo di estrapolare dalla pubblicazione sul sito internet di questa Amministrazione è una valorizzazione, in tonnellate, limitata alle merci imbarcate/sbarcate nei tre scali del network e pertanto non utilizzabile come indicatore rappresentativo del totale dei traffici portuali. Questa amministrazione ha, nel tempo, impegnato la propria attività non solo nella realizzazione di infrastrutture destinate al potenziamento del traffico*



merci ma ha ottimizzato le proprie risorse anche per il traffico navale costituito da unità adibite al trasporto passeggeri, sia in servizio regolare di linea, sia del mercato crocieristico, raggiungendo il primato europeo del predetto segmento. Nel determinare, pertanto, il “volume di traffico medio annuo” richiesto dal DM 31.03.2003 non può non tenersi conto di tali tipologie di traffico che meglio possono inquadrarsi con l’indicatore noto come Tonnellaggio di Portata Lorda (TPL), quale unità di misura, espressa in tonnellate, che definisce la capacità di carico mobile trasportabile da una nave in condizioni di sicurezza. Tanto premesso, si comunica che il volume di traffico medio del triennio precedente la nomina del Presidente Pasqualino Monti (2008-2010) con la riduzione del 90% delle rinfuse liquide, così come previsto dal DM 31.03.2003, è pari 27.748.160 tonnellate, valore di gran lunga superiore ai 17 milioni di tonnellate richiesti» (cfr. doc. n. 9 fasc. ric.).

7. Infine, l’Amministrazione sostiene che non sarebbe possibile calcolare in termini di peso o volume il traffico passeggeri. Ma delle due l’una: o il traffico passeggeri può essere calcolato sulla base del tonnellaggio di portata della nave, seppur considerato al netto e non al lordo, o non è *tout court* possibile calcolare in termini di peso o volume i passeggeri. La contraddittorietà della difesa dell’Amministrazione conduce ancora una volta a ritenere infondate le argomentazioni svolte.

8. Ritenuto, pertanto, sulla base delle esposte ragioni, che il «*volume di traffico medio annuo*» debba essere calcolato tenendo conto non solo del traffico merci ma anche di quello passeggeri e che sulla base dei dati forniti dalla stessa Autorità Portuale tale traffico sia superiore ai 17 milioni richiesti dal D.M. 31 marzo 2003 per l’applicazione del coefficiente 2,6 all’emolumento percepito dal Presidente dell’Autorità Portuale, la domanda del ricorrente deve essere accolta, con il conseguente rigetto della domanda riconvenzionale formulata dalle convenute.

9. La novità e peculiarità della questione oggetto di lite giustifica la compensazione per metà delle spese di lite, dovendo porsi la restante parte, calcolata sulla base dei parametri del D.M. n. 55 del 2014, a carico delle resistenti, soccombenti.

P . Q . M .

Il Tribunale, definitivamente pronunciando sulla domanda proposta, così provvede:

1. - accerta e dichiara il diritto di PASQUALINO MONTI a percepire l’emolumento di cui al D.M. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31



marzo 2003, corrispondente al trattamento economico fondamentale previsto per i dirigenti generali del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, moltiplicato per il coefficiente di 2,6 e, conseguentemente, l'assenza di qualsiasi obbligo di restituzione degli importi in precedenza percepiti a questo titolo;

2. - condanna il MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del Ministro *pro tempore*, e l'AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRO-SETTENTRIONALE, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in solido, al pagamento nei confronti di PASQUALINO MONTI della metà delle spese di lite pari ad €11.737,00 di cui €1.531,00 a titolo di spese generali ed €10.206,00 a titolo di compensi, oltre IVA e CPA; compensa la restante parte.

Civitavecchia, 6 febbraio 2020

Il Giudice
dott.ssa Elisa Bertillo

