



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6034 del 2010, proposto da:

Autorita' portuale di Genova, in persona del presidente e legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Gaetano Scoca e Alessandra Busnelli, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo in Roma, via G. Paisiello, 55;

contro

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del lavoro e della salute, Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero per i beni e le attivita' culturali, Agenzia del Demanio di Genova, Prefettura di Genova, Anas s.p.a., Ufficio Territoriale del Governo di Genova, in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliario per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Liguria, in persona del presidente della Giunta e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Pafundi e Michela Sommariva, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo in Roma,

viale Giulio Cesare n. 14;

Provincia di Genova, in persona del presidente e legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Pafundi e Roberto Giovanetti, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo in Roma, viale Giulio Cesare n. 14;

Comune di Genova, in persona del sindaco e legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gabriele Pafundi e Aurelio Domenico Masuelli, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo in Roma, viale Giulio Cesare n. 14;

nei confronti

Societa' per Cornigliano s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Gabriele Pafundi e Luigi Cocchi, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo in Roma, viale Giulio Cesare n.14;

Ilva s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Perli, con domicilio eletto presso lo studio Berenghi e soci in Roma, via IV Novembre n. 149;

Aeroporto di Genova s.p.a., Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a., Confindustria - Genova, Cgil Regionale, Cgil Provinciale, Cisl Provinciale, Uil Regionale, Uil Provinciale, Fiom-Cgil Regionale, Fiom-Cgil Provinciale, Fim-Cisl Regionale, Fim-Cisl Provinciale, Uilm-Uil Regionale, Uilm-Uil Provinciale, Failms-Cisal Provinciale, non costituiti in questo grado di giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA: SEZIONE II n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente INADEMPIMENTO ATTO MODIFICATIVO ACCORDO DI PROGRAMMA SULLE ACCIAIERIE DI CORNIGLIANO E RISARCIMENTO DANNI

Visto il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero infrastrutture e dei trasporti, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del Lavoro e del Ministero della salute, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministero per i beni e le attività culturali e dell'Agenzia del Demanio di Genova, della Prefettura di Genova, della Regione Liguria, della Provincia di Genova, del Comune di Genova, della Società per Cornigliano s.p.a., dell'Anas s.p.a., dell'Ilva s.p.a. e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Genova;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2012 il consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg e uditi per le parti gli avvocati Scoca, Pafundi, Perli e l'avvocato dello Stato Pisana;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.-E' impugnata la sentenza 27 maggio 2010 n. 3551 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria che ha respinto il ricorso dell'Autorità portuale di Genova (odierna appellante) per l'accertamento del diritto ad ottenere dal Ministero delle infrastrutture (all'epoca dei fatti soggetto distinto dal Ministero dei trasporti e dal Ministero dello sviluppo economico) la corresponsione di un finanziamento di 70 milioni di euro, in adempimento dell'art. 10 dell'accordo di programma dell'8 ottobre 2005, intervenuto a modifica del precedente accordo del 29 novembre 1999 nonché, in subordine, per la declaratoria della risoluzione per inadempimento del suddetto accordo con il ristoro, in ogni caso, dei danni consequenziali.

2.- L'appellante Autorità reitera in questa sede i motivi di ricorso già disattesi dai giudici di primo grado, evidenziando la erroneità della gravata sentenza, che non avrebbe sufficientemente valutato la imperatività della clausola

convenzionale relativa alla erogazione del finanziamento statale in favore della odierna deducente, il suo carattere speciale rispetto alle nuove, e comunque inapplicabili, disposizioni normative sopravvenute (art. 1 commi 982 e segg. della legge 27 dicembre 2006 n. 296), nella parte in cui prevedono la soppressione dei trasferimenti erariali in favore delle autorità portuali, a fronte di una più accentuata autonomia finanziaria di queste ultime, e del trasferimento in capo alle stesse del gettito relativo alla tassa di ancoraggio ed a quella afferente il carico e scarico delle merci.

L'appellante insiste pertanto per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate in primo grado, con la condanna del Ministero delle infrastrutture alla erogazione del ridetto finanziamento, oltre interessi e rivalutazione monetaria; in subordine, l'autorità appellante chiede l'accertamento della risoluzione dell'accordo, per inadempimento di esso Ministero, con ogni statuizione consequenziale anche in ordine ai danni subiti per effetto del dedotto inadempimento e con il favore delle spese e competenze del doppio grado di giudizio.

Si sono costituite in giudizio le intime Autorità centrali per resistere al ricorso e per chiederne la reiezione. Anche la società Ilva s.p.a. si è costituita per resistere al ricorso.

La Regione Liguria, la Provincia di Genova, il Comune di Genova e la s.p.a. Società per Cornigliano hanno invece aderito, nel costituirsi in giudizio, alla domanda principale di adempimento proposta dall'appellante, opponendosi per contro all'accoglimento della domanda subordinata di risoluzione dell'accordo per inadempimento del ministero delle infrastrutture.

All'udienza del 23 marzo 2012 la causa è stata trattenuta per la decisione.

3.- Il Collegio ritiene che l'appello sia fondato e vada conseguentemente accolto, nei sensi di cui appresso.

3.1- Si deve anzitutto ricostruire brevemente in fatto la vicenda che ha dato origine al giudizio in esame. In sintesi, mette conto ricordare che le parti dell'odierna controversia, già in data 29 novembre 1999, nell'ambito di un più

ampio progetto di bonifica ambientale e di riconversione del polo siderurgico di Cornigliano (conseguente alla abolizione del processo lavorativo di laminazione a caldo) sono addivenute (ai sensi dell'art. 4 della legge 9 dicembre 1998 n. 426, recante “ Nuovi interventi in campo ambientale”) alla stipula di un accordo di programma, finalizzato alla sistemazione delle aree già oggetto di concessione in favore dell'ILVA; tale accordo di programma è stato modificato con l'atto aggiuntivo dell'8 ottobre 2005, azionato nel presente giudizio.

E' accaduto che successivamente all'accordo del 1999 le aree appartenenti al demanio portuale di Genova (escluse le banchine) sono state sdemanializzate, in virtù di quanto previsto dall'art. 53 della legge 28 dicembre 2011 n. 448, e recuperate al patrimonio disponibile della Regione Liguria in vista della loro assegnazione ad una società privata, partecipata dagli enti locali e dal Governo (la società Cornigliano s.p.a.), per la continuazione delle attività produttive in forme compatibili con il rispetto dell'ambiente e per la definizione dell'assetto infrastrutturale dell'area.

Con l'accordo di programma dell'8 ottobre 2005 è stato tra l'altro stabilito che la società per Cornigliano s.p.a., affidataria delle opere di bonifica e risanamento ambientale delle aree dismesse da ILVA, avrebbe dovuto provvedere alla restituzione all'Autorità portuale di Genova di una parte delle aree bonificate (per un'estensione di circa mq 144.100) all'uopo costituendo un diritto di superficie della durata di sessant'anni. Inoltre su tali aree la predetta Autorità portuale di Genova sarebbe stata autorizzata a realizzare, previo confronto con le organizzazioni sindacali, alcune opere infrastrutturali relative alle funzioni logistico-portuali, all'uopo attingendo ad un finanziamento di 70 milioni di euro che, nel medesimo accordo di programma (art. 10), il Ministero delle infrastrutture si impegnava ad erogare in favore della stessa Autorità.

4.- La controversia in esame è insorta proprio in relazione a tale ultima clausola nel momento in cui il Ministero ha ritenuto di non poter più

adempiere alla obbligazione contratta con il citato accordo di programma a causa della normativa sopravvenuta, che avrebbe inibito ogni forma di trasferimento erariale in favore delle autorità portuali. La questione giuridica da dirimere attiene allora alla verifica della persistente vigenza o meno della efficacia di tale clausola dell'accordo (art. 10) contenuta nel richiamato atto del 8 ottobre 2005, afferente l'impegno del Ministero delle infrastrutture (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) alla erogazione del predetto finanziamento, avuto riguardo agli effetti da riconnettere alle sopravvenute disposizioni normative recate dall'art. 1, commi da 982 a 990 , della legge 27 dicembre 2006 n. 296.

4.1.- Le tesi difensive delle parti a confronto appaiono estremamente chiare.

Nella prospettazione difensiva dell'Autorità appellante, la clausola dell'accordo inerente la erogazione del finanziamento erariale di 70 milioni di euro, in quanto inserita in un accordo di programma tra amministrazioni, sarebbe da considerare cogente ed avrebbe forza di legge tra le parti dovendo trovare applicazione alla fattispecie le regole del codice civile in materia di obbligazioni e contratti (in virtù del richiamo parziale, contenuto nell'art. 15 della legge n. 241 del 7 agosto 1990, dell'art. 11 della stessa legge e dei principi del codice civile quivi a sua volta richiamati).

A scalfirne l'efficacia non potrebbe in particolare operare la richiamata disciplina normativa introdotta con la finanziaria per il 2007, nella parte in cui la stessa ha disposto la soppressione dei trasferimenti erariali, e ciò in ragione:

- a) del carattere speciale della pattuizione contenuta nel richiamato art. 10 dell'accordo di programma e della sua stipulazione sulla base di un quadro normativo a carattere anch'esso speciale (legge n. 426 del 9 dicembre 1998, art. 4 commi 8, 9 e 10; legge n.488 del 2001);
- b) della considerazione secondo cui quella clausola farebbe parte di un più ampio accordo in cui le prestazioni delle parti non sarebbero scorporabili, risultando avvinte da un'unica giustificazione causale anche in base ai principi ritraibili dalle regole civilistiche in materia di obbligazioni e contratto, in quanto applicabili;
- c) del principio

generale di irretroattività della legislazione (quantomeno fino al limite del rispetto del principio di ragionevolezza), di per sé incompatibile con la possibilità che detta nuova normativa incida su fattispecie negoziali in corso di esecuzione, pena la violazione del legittimo affidamento e dei principi di certezza del diritto per come conformati anche in conseguenza della adesione del nostro Paese alla Convenzione CEDU, principi peraltro rifluiti in ambito comunitario in base all'art. 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; d) della natura altrimenti costituzionalmente illegittima della normativa sopravvenuta, ove interpretata nel senso che essa possa incidere, alterandone l'equilibrio economico-funzionale, su posizioni giuridiche aventi la loro fonte in convenzioni pregresse.

4.2- Le Amministrazioni centrali assumono al contrario che in nessun modo il Ministero delle infrastrutture avrebbe potuto eseguire una prestazione implicante un trasferimento erariale in favore di un'autorità portuale una volta entrato in vigore il nuovo regime normativo che tale evenienza ha tassativamente escluso e che pertanto correttamente i giudici di primo grado, esclusa ad un tempo la fondatezza dell'azione di adempimento nonché la ricorrenza di un'ipotesi di inadempimento, sono pervenuti alla decisione reiettiva del gravame. In sostanza, in vista del perseguimento del principio di autonomia finanziaria delle autorità portuali, tale nuova disciplina normativa avrebbe sostanzialmente sterilizzato il meccanismo generalizzato dei trasferimenti erariali, a fronte della costituzione di un fondo perequativo e del trasferimento in favore delle medesime autorità del gettito relativo a due tasse erariali (tassa di ancoraggio e tassa sulle merci imbarcate e sbarcate).

4.3 Di diversa declinazione processuale risulta, infine, la posizione della Regione Liguria, delle altre Autorità territoriali nonché della società per Cornigliano s.p.a., che hanno aderito alla domanda principale di adempimento dell'appellante, avendo interesse alla erogazione del finanziamento funzionale alla realizzazione sul territorio ligure delle opere infrastrutturali suindicate, ma

si sono opposte all'accoglimento della domanda subordinata di risoluzione dell'accordo.

5. Osserva il Collegio che l'azione di adempimento promossa dalla Autorità portuale di Genova è meritevole di accoglimento. La clausola dell'accordo di programma posta a base della pretesa azionata risulta, infatti, nella parte oggetto del presente giudizio, pienamente valida e vincolante per le parti.

5.1 Agli accordi tra pubbliche amministrazioni (detti anche accordi di tipo orizzontale, in ragione della posizione di equiordinazione in cui versano le parti) si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3, della legge n. 241 del 7 agosto 1990, e cioè di una parte della disciplina normativa propria degli accordi di tipo verticale che l'Amministrazione può concludere con soggetti privati in funzione integrativa ovvero sostitutiva di un provvedimento (in tal senso si veda l'art. 15, comma 2, della legge n. 241 del 1990). Tra le disposizioni espressamente richiamate rientra (art. 11, comma 2, secondo alinea) pertanto quella che a sua volta richiama i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili. Anche agli accordi tra amministrazioni si applicano dunque i principi civilistici sulle obbligazioni ed i contratti, sia pur con la clausola della compatibilità del relativo regime giuridico.

5.2 Tra i principi fondamentali dell'autonomia privata vi è quello secondo cui il contratto ha forza di legge tra le parti e non può sciogliersi se non per mutuo consenso o per le cause ammesse dalla legge (art. 1372 cod. civ.). Tale principio non è espressamente derogato da alcuna previsione contraria rinvenibile nella disciplina degli accordi tra amministrazioni, né appare incompatibile con la natura propria di tale tipo di negozi di diritto pubblico, posto che la giuridicità dell'accordo, *id est* la sua vincolatività, implica che il consenso liberamente e reciprocamente manifestato dalle parti rappresenti idoneo titolo costitutivo delle reciproche obbligazioni contratte, rispetto alle quali ciascuna parte non inadempiente ha diritto a pretendere la esecuzione,

salva la possibilità di un nuovo accordo tra tutte le parti avente ad oggetto la risoluzione dell'originario accordo.

5.3 Nel caso in esame occorre pertanto muovere dal dato giuridico della vincolatività dell'accordo di programma dell'8 ottobre 2005 (modificativo dell'accordo di programma del 29 novembre 1999) intervenuto tra tutte le parti, pubbliche e private, che risultano firmatarie del documento che quell'accordo ha suggellato.

Si tratta di accordo plurilaterale, riguardante il complesso tema della bonifica territoriale e della riconversione del polo siderurgico di Cornigliano in cui, come correttamente osservato dalla difesa dell'Autorità portuale appellante, le obbligazioni contratte dalle parti, in vista della sistemazione ambientale e urbanistica dell'area, sono inscindibilmente connesse sul piano causale, di guisa che non potrebbe ritenersi che il venir meno di una di esse possa restare senza conseguenze sull'equilibrio dell'intero accordo, salvo a ritenere la prestazione mancata non essenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 1466 cod.civ., essendo a quel punto necessaria una integrale rivisitazione delle obbligazioni vicendevolmente assunte.

Ma a tali conclusioni nel caso in esame non vi è spazio per addivenire, stante la già indicata possibilità giuridica che l'intero accordo possa trovare attuazione secondo l'iniziale programma negoziale delle parti, scandito nell'originario accordo del 1999 e nell'accordo modificativo del 2005.

5.4 -Deve anzitutto escludersi che alla fattispecie in esame, in cui il Ministero delle infrastrutture rifiuta sostanzialmente di adempiere l'obbligazione di erogare il finanziamento in favore dell'Autorità portuale di Genova in ragione dell'impossibilità di stanziare le relative somme a bilancio, possa essere applicato l'istituto del recesso per sopravvenuti motivi di interesse pubblico (ricostruzione alla quale in parte accede, con argomenti non condivisibili, il giudice di primo grado). Non è un caso, d'altra parte, che la disciplina in materia di accordi orizzontali non richiami la disposizione dell'art. 11, quarto comma, della medesima legge generale sul procedimento, attributiva alla

amministrazione di un potere generale di recesso unilaterale (salvo l'obbligo dell'indennizzo) che, ove non costituito con apposita pattuizione, risulta tradizionalmente estraneo al regime dei rapporti paritetici (quali propriamente quelli di diritto privato e quelli di diritto pubblico intercorsi tra soggetti in posizione di tendenziale equiordinazione).

Non par dubbio, d'altra parte, che nella controversia in esame (ed in particolare nella risoluzione della questione interpretativa insorta intorno alla portata dell'art. 10 dell'accordo modificativo dell'8 ottobre 2005), in cui vengono in rilievo esclusivamente rapporti giuridici tra distinti soggetti pubblici, per come nascenti da un accordo di programma, devono trovare applicazione le disposizioni relative agli accordi orizzontali, di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e non quelle relative agli accordi sostitutivi o integrativi di provvedimento (cosiddetti accordi verticali) .

5.5- In tale prospettiva risulta quindi condivisibile il rilievo dell'Autorità appellante secondo cui l'istituto del recesso unilaterale, espressamente contemplato nell'archetipo degli accordi di tipo verticale (art. 11, comma quarto, della legge 241 del 1990), non risulti invece applicabile, sia per ragioni di interpretazione letterale (a causa del già rilevato mancato richiamo, nel testo dell'art. 15, del quarto comma dell'art. 11), sia perché, sul piano della interpretazione logico-sistematica, l'applicazione del recesso agli accordi di tipo orizzontale (quale quello sotteso alla stipulazione della clausola *inter partes*) equivarrebbe a configurare, peraltro *ex ante*, una inammissibile prevalenza dell'interesse pubblico del recedente rispetto agli interessi pubblici di cui sono titolari gli altri soggetti che al medesimo accordo hanno partecipato. Tuttavia, in tal modo, la significativa elisione del connotato della vincolatività giuridica dell'accordo tra amministrazioni svuoterebbe gran parte della stessa funzione e della utilità pratica dell'istituto.

Per quanto detto, non è in base al meccanismo del recesso unilaterale che potrebbe essere scriminato il mancato adempimento, da parte del Ministero delle infrastrutture, alla prestazione di corresponsione del finanziamento

pattuito in favore della Autorità portuale di Genova; si tratterebbe, piuttosto, secondo la stessa prospettazione della difesa erariale, di una tipica ipotesi di impossibilità sopravvenuta della prestazione per *factum principis* (coincidente con la intervenuta modifica legislativa introdotta dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296) che avrebbe reso ineseguibile la originaria obbligazione dedotta nell'accordo.

Ed infatti, a seguito della prima richiesta dell'Autorità portuale, risalente al 2007, di adempimento della clausola convenzionale afferente la erogazione del finanziamento (rectius, dell'invio della bozza di accordo procedimentale per la definizione degli aspetti procedurali per la erogazione del finanziamento), in vista della realizzazione delle opere infrastrutturali per la logistica portuale previste nel medesimo accordo ed inserite nel programma triennale dei lavori 2007/2009 – si tratta, in particolare, del prolungamento della sopraelevata portuale, dell'ammodernamento della stessa sopraelevata nella parte esistente, dell'autoparco e dell'attrezzaggio del Distripark -, il Ministero delle infrastrutture si sarebbe trovato nella impossibilità di dar corso alla richiesta, in ragione della entrata in vigore della legge 27 dicembre 2006 n. 296.

Osserva tuttavia il Collegio che neppure il richiamo a tale ultimo intervento legislativo ed ai principi civilistici in materia di risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione potrebbero consentire al Ministero appellato di sottrarsi all'adempimento della obbligazione contratta a mezzo del richiamato art. 10 dell'accordo.

In particolare, ad escludere che l'istituto della risoluzione del contratto per impossibilità della prestazione (art. 1463 cod.civ.) possa trovare applicazione, anche soltanto in via analogica, nella fattispecie in esame, valgono le seguenti considerazioni.

Le citate disposizioni della legge finanziaria per il 2007 non risultano in realtà ostative, a parer del Collegio, all'adempimento dell'obbligazione di erogazione del finanziamento contratta dal Ministero delle infrastrutture.

Non vi è anzitutto identità oggettuale tra le opere specificamente oggetto del finanziamento previsto dalla clausola (art. 10) dell'atto modificativo dell'accordo di programma del 1999 e quelle il cui finanziamento a mezzo di trasferimenti erariali risulta interdetto dalle nuove disposizioni normative entrate in vigore il primo gennaio 2007.

Queste ultime si riferiscono in particolare ai trasferimenti erariali genericamente destinati alla realizzazione di infrastrutture portuali (art. 1, comma 990, legge cit.) ovvero alla manutenzione ordinaria e straordinaria dei porti (art. 1, commi 982 e 983) o ancora all'espletamento dei servizi di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza previsti nei piani di sicurezza portuali (art. 1, comma 984); peraltro, il citato comma 990 dell'art. 1 rimette ad apposito decreto interministeriale la determinazione delle quote dei tributi erariali, diverse dalle tasse e dai diritti portuali, da trasferire alle autorità portuali al fine di realizzarne la loro piena autonomia finanziaria, prevedendo che solo in esito a tale trasferimento di gettito possano cessare i trasferimenti dello Stato destinati alla realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori portuali e piani operativi triennali.

Per converso, gli interventi cui si riferisce il contestato finanziamento ministeriale sono opere, da realizzarsi peraltro su aree previamente sdemanializzate e bonificate ad opera della società di Cornigliano s.p.a., rivolte specificamente al raggiungimento delle finalità di cui all'art. 53 del legge 28 dicembre 2001 n. 448, e cioè a risolvere le problematiche connesse alla riconversione del polo siderurgico di Cornigliano.

Si tratta, in particolare, come anticipato in fatto, della realizzazione di un distripark, e cioè di un'area attrezzata con collegamenti infrastrutturali stradali e ferroviari in cui vengono realizzate strutture dedicate allo stoccaggio delle merci, all'attività di commercializzazione delle stesse ed alla gestione delle relative attività, nonché della realizzazione di un autoparco e dell'adeguamento della sopraelevata portuale; non par dubbio che già tale distinta afferenza oggettuale delle opere da realizzarsi in ambito portuale è sintomatica di un

rapporto di specialità tra le due discipline normative, in ragione della quale è da escludere che l'intervento legislativo a carattere generale introdotto con la legge finanziaria per il 2007, riguardante il mutato assetto dei trasferimenti erariali in favore delle Autorità portuali, abbia potuto privare di efficacia giuridica, con effetto retroattivo, i pregressi accordi tra amministrazioni (tra i quali appunto quello oggetto di giudizio) aventi fonti normative ed ambiti materiali eteronomi.

Oltre che sul piano contenutistico, il principio di specialità tra i distinti corpi normativi si disvela inoltre anche sul piano formale, atteso che l'accordo di programma del 1999 ed il suo atto modificativo del 2005 costituiscono – come detto – espressa attuazione delle disposizioni contenute nelle leggi speciali n. 426 del 1998 e n. 448 del 2001, adottate in vista della risoluzione della specifica questione riguardante la riconversione ed il risanamento delle aree occupate dalle acciaierie di Cornigliano. L'Autorità portuale di Genova, in base a tali interventi legislativi, doveva essere uno dei soggetti attuatori dell'ambizioso programma di riconversione di quelle aree in vista del loro sviluppo produttivo successivo e della salvaguardia dei livelli occupazionali.

6.- Alla luce dei rilievi che precedono, in definitiva, **il Collegio ritiene che non si ravvisano ragioni ostative per negare piena efficacia ed operatività all'accordo *inter partes*.** Al proposito, vale anche osservare che a diverse conclusioni non conducono i contenuti della relazione dimessa dal Ministero delle infrastrutture e trasporti a seguito della ordinanza istruttoria di questa Sezione 24 novembre 2011 n. 6203. In essa, infatti, oltre all'*excursus* della disciplina normativa di settore ed al carattere asseritamente ostativo delle richiamate disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 (in ordine al quale, si rinvia a quanto dianzi osservato), nulla si aggiunge che possa far diversamente valutare sul piano giuridico gli elementi istruttori già acquisiti al giudizio. Anzi, le puntuali precisazioni, dettate da uno spirito di corretta collaborazione istituzionale, in ordine al mancato completamento del processo di autonomia finanziaria delle autorità portuali (nonostante

l'adozione del decreto interministeriale 12 ottobre 2007 n. 151/T, attuativo del citato art.1, comma 990) in ragione della mancata attivazione, ad oggi, del fondo di dotazione delle autorità portuali, è argomento ulteriore (ancorché eccedentario) a sostegno della ricostruzione giuridica della problematica prospettata dall'Autorità appellante e qui fatta propria dal Collegio; da tale relazione resta infatti ulteriormente confermato il dato secondo cui uno specifico impegno di finanziamento scaturente da apposito accordo, vincolante sul piano giuridico, stipulato sulla base di previsioni legislative a carattere speciale, non potrebbe venir meno a causa di una disciplina generale successiva che ha ridisegnato, evidentemente pro-futuro, il meccanismo dei trasferimenti erariali in favore delle autorità portuali e che, come riconosciuto nella citata relazione ministeriale, risulta ancor oggi in parte inattuato. Non appare inopportuno, al proposito, ricordare che il finanziamento di 70 milioni di euro in favore della Autorità portuale di Genova era stato congegnato dalle parti (cfr. il chiaro riferimento a tale finalità contenuto nel secondo comma del richiamato art. 10) anche in funzione compensativa in correlazione al ridimensionamento oggettuale della concessione ed il venir meno, in conseguenza della sdemanializzazione disposta ai sensi dell'art. 53 della legge 28 dicembre 2001 n. 448, della disponibilità di vaste aree portuali già in capo alla odierna autorità appellante.

7.-Per quanto detto, l'appello va accolto e, in riforma della impugnata sentenza, deve essere ordinato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di corrispondere alla Autorità portuale di Genova il pattuito finanziamento di 70 milioni di euro, con la maggiorazione degli interessi legali dalla data della domanda giudiziale e fino al soddisfo. Nessuna somma è invece dovuta, attesa la natura valutaria (e non di valore) della pretesa creditoria azionata, a titolo di rivalutazione monetaria, in difetto di prova in ordine al maggior danno di cui all'art. 1224 del cod. civ..

La rilevata fondatezza della domanda di adempimento, che costituisce forma di riparazione piena e preferenziale della posizione giuridica azionata dalla

odierna appellante, implica il superamento della domanda subordinata di risoluzione dell'accordo e dell'esame delle correlate questioni sollevate, anche in via di eccezione, dalle parti intimate. Peraltro, considerato che la corresponsione del finanziamento integra una forma di reintegrazione in forma specifica della posizione giuridica della autorità appellante, è da escludersi che alla stessa possa riconoscersi, come pure domandato, il diritto al risarcimento di danni ulteriori, in carenza di prova in ordine a tali profili di danno che non risultino adeguatamente compensati a mezzo della erogazione del finanziamento.

8. Le spese di lite del doppio grado di giudizio seguono la regola della soccombenza e sono liquidate in favore della autorità appellante ed a carico del Ministero, mentre possono essere compensate in confronto delle restanti parti, in considerazione della distinta posizione processuale e delle pretese fatte valere.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello (RG 6034/2010) come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, accoglie il ricorso di primo grado e, in riforma della impugnata sentenza, condanna il Ministero al pagamento in favore dell'Autorità portuale di Genova delle somme di cui all'art. 10 dell'accordo in data 8 ottobre 2005, con la maggiorazione degli interessi legali. Condanna il Ministero appellato al pagamento delle spese e competenze del doppio grado di giudizio in favore della Autorità appellante e liquida dette spese in complessivi euro 12.000,00(dodicimila/00), oltre iva e cpa come per legge. Dichiara compensate le spese di lite del doppio grado nei confronti delle altre parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Gabriella De Michele, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere, Estensore

Roberta Vigotti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/05/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)