

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO – ROMA

RICORSO

Per: “**Passalacqua & C. S.r.l.**”, C.F. e P. IVA 00176830883, con sede legale in Ragusa (RG), viale 15 n. 7, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Fabio Passalacqua, nato a Ragusa (RG) il 12/01/1976, C.F. PSSFBA76A12H163K, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dall’avvocato **Carmelo Giurdanella** (C.F. GRDCML61H22H163A, PEC carmelo.giurdanella@pec.ordineavvocaticatania.it) e dall’avvocato **Federico Fazzina** (C.F. FZZFRC94E15C351I, PEC federico.fazzina@pec.ordineavvocaticatania.it) giusta procura speciale rilasciata ai sensi dell’art 83 c.p.c., con domicilio eletto presso gli indirizzi PEC dei suddetti difensori, come da pubblici registri;

- Ricorrente -

CONTRO

- **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, C.F. 97532760580, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;
- **Ministero dell’Economia e delle Finanze**, C.F. 80415740580, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliato;
- **RAM Logistica Infrastrutture e Trasporti S.p.A.**, C.F. e P.IVA 07926631008, con sede legale in Roma, via Nomentana, 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

- Resistenti -

e nei confronti di

- **D.M. Trasporti S.r.l.**, C.F. e P.IVA 02927740874, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con domicilio digitale all’indirizzo PEC dmtrasportisrl@pec.it;

- **Torello Trasporti S.r.l.**, C.F. e P.IVA 01897330641, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con domicilio digitale all'indirizzo PEC torellotrasporti@legalmail.it;
- **Logicista SEPE Group S.r.l.**, C.F. e P.IVA 05804151214, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con domicilio digitale all'indirizzo PEC logisticasepegroup@pec.it;
- **Di Viesto Gabriele E F.lli S.n.c.**, C.F. e P.IVA 01954260749, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con domicilio digitale all'indirizzo PEC diviesto@pec.it;

- *Controinteressati* -

per l'annullamento

- del provvedimento di esclusione della ricorrente dalla procedura di ammissione alla misura di incentivazione denominata "Sea Modal Shift" - I annualità (viaggi dal 6 dicembre 2023 al 5 dicembre 2024), come comunicato dal soggetto gestore - la società RAM S.p.A. - con nota trasmessa a mezzo e-mail in data 23 aprile 2025 (doc. 1), confermata con successiva e-mail del 28 maggio 2025 (doc. 2);
- del Regolamento di cui al Decreto Interministeriale n. 166 del 11 ottobre 2023, adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (doc. 3)
- del Decreto Direttoriale n. 42 del 6 dicembre 2023, attuativo dell'incentivo Sea Modal Shift di cui al predetto Decreto Interministeriale MIT-MEF 11 ottobre 2023, n. 166 (doc. 4);
- del Decreto Direttoriale n. 53 del 20 dicembre 2023, con cui è stato approvato l'elenco delle imprese beneficiarie (doc. 5);
- del Decreto Direttoriale n. 1 del 12 gennaio 2024, recante l'individuazione di nuove rotte aggiuntive rispetto a quelle già indicate nell'Allegato A del Regolamento sopra indicato (doc. 6);
- del Decreto Direttoriale n. 53 del 31 luglio 2024, recante l'individuazione delle modalità di richiesta dell'acconto per l'incentivo Sea Modal Shift - I annualità (doc. 7);
- del Decreto Direttoriale n. 1 del 23 gennaio 2025, recante indicazione delle modalità operative per la presentazione delle istanze di rendicontazione (doc. 8);

- ogni altro atto presupposto, connesso, conseguenziale e comunque pregiudizievole per il ricorrente, anche se non conosciuto;

* * *

PREMESSO IN FATTO

I. L'attività svolta dalla ricorrente

La società "Passalacqua & C. S.r.l." (d'ora in avanti, "Passalacqua" o "la ricorrente") è un'impresa che opera da decenni nel settore dell'autotrasporto merci per conto terzi, contribuendo in modo significativo alla catena logistica nazionale.

In linea con le recenti politiche europee e nazionali in materia di sostenibilità ambientale e decongestionamento della rete viaria, la ricorrente ha da sempre privilegiato, ove possibile, l'utilizzo di servizi di trasporto marittimo (cd. "autostrade del mare") in alternativa al trasporto integrale su gomma.

II. Il regime di incentivazione "Marebonus" (2016-2021)

Proprio in virtù di questa scelta strategica, la Passalacqua è stata, negli anni, beneficiaria degli incentivi statali volti a promuovere l'intermodalità strada-mare, e segnatamente, per tutto il periodo di vigenza, del regime di incentivazione denominato "Marebonus" (dal 2016 fino al 2021).

Tale misura, introdotta dalla Legge di Stabilità 2016 (art. 1, co. 647, L. 208/2015) e resa operativa con il Decreto Interministeriale n. 176/2017, rispondeva alla finalità di promuovere il trasferimento modale delle merci dalla strada al mare, al fine di ridurre l'impatto ambientale del trasporto su gomma, decongestionare la rete autostradale e migliorare la sicurezza stradale.

La misura in questione, per quanto più rileva ai fini dell'odierno gravame, poneva l'onere di presentazione dell'istanza di accesso ai contributi esclusivamente in capo alle compagnie di navigazione (le "imprese armatrici"). Queste ultime, una volta ottenuto il finanziamento, provvedevano a "ribaltare" *pro quota* il beneficio economico alle imprese di autotrasporto che, come la Passalacqua, avevano effettivamente utilizzato i servizi marittimi.

In tale meccanismo, ben rodato e conosciuto da tutti gli operatori del settore, l'impresa di autotrasporto rivestiva il ruolo di beneficiario finale, senza essere tuttavia gravata di alcun onere di iniziativa procedurale per l'ammissione al contributo.

III. Il passaggio al nuovo programma di aiuti: “Sea Modal Shift”

Lo schema procedurale sopra descritto è stato tuttavia oggetto di un radicale e improvviso stravolgimento con l'introduzione della nuova misura “Sea Modal Shift”, a partire dall'annualità 2023-2024.

Con il Regolamento di cui al Decreto Interministeriale n. 166 dell'11 ottobre 2023, pubblicato in Gazzetta Ufficiale solo in data 21 novembre 2023 ed entrato in vigore il 6 dicembre 2023, l'Amministrazione ha infatti operato una vera e propria “inversione copernicana” della procedura, trasferendo integralmente l'onere di presentazione della domanda di accesso dalle imprese armatrici alle singole imprese di autotrasporto.

Se non bastasse la radicalità del cambiamento rispetto alla procedura precedente (“Marebonus”), l'Amministrazione ha aggravato ancora di più la posizione degli operatori per due ulteriori ragioni.

La prima è che ha omesso di dare idonea pubblicità alla nuova procedura, stante che il Decreto Direttoriale attuativo n. 42 del 6 dicembre 2023 (contenente le modalità di ammissione al beneficio e i termini di presentazione delle domande) non è mai stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale, bensì esclusivamente sul sito web di RAM S.p.A. e del Ministero, modalità evidentemente inidonea a garantire la conoscenza effettiva della nuova procedura e i relativi termini da parte di una platea così vasta e frammentata di operatori.

La seconda ragione, se possibile ancora più grave, è che il Decreto attuativo medesimo ha previsto una tempistica a dir poco irragionevole. Il Decreto, infatti, è stato pubblicato in data 6 dicembre 2023, ovvero lo stesso giorno di entrata in vigore della nuova disciplina (di cui al Regolamento generale) nonché di apertura della finestra per la presentazione delle istanze.

Il Decreto stesso ha poi fissato un termine a dir poco esiguo, e di fatto mortificante, per la presentazione delle domande di accesso al contributo: dalle ore 12:00 del 6 dicembre 2023 alle ore 12:00 del 15 dicembre 2023. Si tratta di un lasso temporale di solì nove

giorni di calendario (e, di fatto, appena sette giorni lavorativi) per venire a conoscenza di un mutamento procedurale epocale, comprenderne le complesse modalità operative (che prevedevano l'acquisizione di sistemi digitali e l'utilizzo di una nuova piattaforma telematica) e predisporre l'istanza.

Appare facilmente comprensibile come, in un contesto simile, la società Passalacqua, del tutto incolpevolmente e facendo pieno affidamento sulla prassi pluriennale precedente, sia rimasta all'oscuro della necessità di attivarsi in prima persona. Ignara dell'inversione dell'onere, la ricorrente ha quindi continuato a operare come sempre, effettuando per tutta la I annualità (6 dicembre 2023 - 5 dicembre 2024) un numero cospicuo di trasporti via mare, realizzando così pienamente e in modo sostanziale la finalità antinquinamento e di decongestione del traffico perseguita dalla normativa.

Ma vi è di più. Ad acuire, infatti, il quadro di evidente *vulnus* al principio di massima partecipazione già conclamato nell'ambito della procedura in questione, ha contribuito la successiva emanazione del Decreto Direttoriale n. 1 del 12 gennaio 2024 (doc. 6), il quale ha aggiunto nuove rotte oggetto di contributo economico, ulteriori rispetto a quelle già indicate nell'Allegato A del Regolamento, senza tuttavia mai riaprire i termini di partecipazione alla procedura. Il provvedimento in questione ha, dunque, sostanzialmente ampliato, e in maniera rilevante, le possibilità di ammissione a contributo, con un atto adottato successivamente non solo alla pubblicazione sia del Regolamento che del Decreto Attuativo, ma, addirittura, del termine di scadenza di presentazione delle domande. Il tutto in un quadro in cui l'oggetto della procedura, ovvero i porti di origine e destinazione, è demandato al Regolamento o, al più, all'avviso di cui al decreto attuativo.

IV. Le modalità di ammissione al beneficio “Sea Modal Shift”

Al fine di comprendere appieno le ragioni dell'odierna impugnazione è ora necessario descrivere nei suoi tratti essenziali lo schema procedurale di cui al nuovo regime di incentivazione denominato “Sea Modal Shift”.

Come anticipato, la disciplina attuativa, relativa alle modalità di ammissione al beneficio, è stata dettata dal Decreto direttoriale n. 42 del 6 dicembre 2023 (mai

pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ma soltanto sul sito web del soggetto gestore e del Ministero).

Tale decreto, per quanto più rileva ai fini dell'odierno ricorso, ha predisposto un *iter* procedurale articolato in due fasi:

- a) la fase di “accesso”, finalizzata esclusivamente a stimare, ad opera del Soggetto gestore RAM S.p.A., l'importo astrattamente spettante alle singole Imprese richiedenti l'incentivo sulla sola base di un “piano previsionale” di imbarco di veicoli per il periodo di incentivazione; l'utilità di questa fase si esauriva, dunque, nella funzione di “dare un'idea” all'Amministrazione di quale sarebbe stato l'ammontare di contributo astrattamente spettante alle singole imprese richiedenti, sulla scorta di una mera stima da queste effettuate, senza avere, com'è evidente, alcun effetto costitutivo del diritto al contributo in capo all'impresa;
- b) la fase di rendicontazione degli imbarchi, nel corso della quale, invece, i soggetti beneficiari hanno l'onere di fornire analitica rendicontazione dei viaggi effettivamente svolti nel corso del periodo di incentivazione, a comprova della effettiva sussistenza dei presupposti necessari per ottenere il beneficio.

Risulta dunque chiaro sin d'ora alla luce della disciplina richiamata che la sussistenza del diritto a ottenere il beneficio economico viene accertata esclusivamente sulla base della documentazione trasmessa in fase di rendicontazione, e non già sulla base della domanda di accesso.

A quest'ultima, infatti, è allegato unicamente un “piano previsionale” degli imbarchi, volto soltanto ad agevolare l'attività istruttoria demandata all'Amministrazione (a fronte di un aggravamento degli oneri incombenti sulle imprese partecipanti, cui veniva imposto il peso di una complessa analisi prognostica dei viaggi da effettuare nel corso dell'anno, senza che ciò si riflettesse in una qualche utilità rispetto all'individuazione dell'ammontare di contributo che sarebbe poi spettato).

V. Le note di RAM S.p.A. con cui viene disposta l'esclusione della ricorrente dall'incentivo “Sea Modal Shift”

Venuta a conoscenza, in maniera fortuita, degli stravolgimenti procedurali recati dalla nuova misura di incentivazione “Sea Modal Shift”, l’odierna ricorrente ha dunque richiesto chiarimenti al soggetto gestore della procedura, RAM S.p.A.

In particolare, preso atto che i termini per la rendicontazione erano ancora aperti e che la domanda di accesso aveva finalità meramente previsionali, Passalacqua ha manifestato il proprio interesse a richiedere il contributo per l’annualità 2023-2024 e pertanto ha chiesto al soggetto gestore RAM S.p.A. di acquisire la propria documentazione inerente agli imbarchi effettuati per il periodo di incentivazione.

Tuttavia, con laconica nota trasmessa a mezzo e-mail in data 23 aprile 2025 (doc. 1) che qui si contesta, la RAM S.p.A. ha comunicato che *“non c’è modo di beneficiare dell’incentivo per i viaggi della prima annualità in assenza della domanda presentata nei termini”*. Tale comunicazione, nella sua perentorietà, si configura come un vero e proprio provvedimento di esclusione, che preclude alla ricorrente l’accesso a un contributo cui avrebbe pieno diritto, avendo realizzato pienamente la finalità cui la misura era protesa.

Non condividendo quanto enunciato da RAM S.p.A., in data 27 maggio 2025 la ricorrente ha diligentemente trasmesso entro i termini a mezzo PEC (doc. 9) tutta la documentazione relativa alla rendicontazione, chiedendo di essere ammessa al contributo economico.

Nuovamente, RAM S.p.A., con ulteriore nota trasmessa a mezzo mail del 28 maggio 2025 (doc. 2) ha rappresentato alla Passalacqua che *“non è possibile recepire la rendicontazione da Voi inviata a mezzo pec. La modalità di invio delle rendicontazioni è attraverso l’apposito portale, solo per le Imprese ammesse”*, costringendola dunque a ricorrere innanzi codesto ecc.mo TAR per denunciare le plurime illegittimità riscontrabili nell’operato dell’Amministrazione e del soggetto gestore, e dunque per ottenere l’annullamento dell’illegittima esclusione, in forza dei seguenti motivi

IN DIRITTO

I. VIOLAZIONE ART. 1 L. 241/1990 - VIOLAZIONE PRINCIPI DI PUBBLICITÀ E TRASPARENZA – VIOLAZIONE PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITÀ.

L'esclusione della ricorrente dalla procedura trae origine da un vizio fondamentale e assorbente, che attiene all'inidoneità assoluta della modalità di pubblicità scelta dall'Amministrazione per portare a conoscenza degli operatori l'atto che ha fissato il termine perentorio di partecipazione.

La mera pubblicazione del Decreto Direttoriale n. 42 del 6 dicembre 2023 sul sito web della società in house RAM S.p.A. e sul sito del Ministero costituisce infatti una forma di pubblicità-notizia inidonea a far decorrere un termine decadenziale nei confronti di una platea indeterminata di destinatari, peraltro in assenza di una specifica previsione di legge che attribuisca a tale forma di pubblicazione valore di conoscenza legale.

Il Decreto Direttoriale in questione, essendo un avviso pubblico volto a concedere aiuti economici a tutte le imprese di autotrasporto operanti sul territorio nazionale ed europeo, avrebbe dovuto essere portato a conoscenza dei beneficiari con mezzi idonei allo scopo, specialmente laddove si tratti di un atto che disciplina, per la prima volta, le modalità di partecipazione alla procedura, stabilendo oneri e termini decadenziali.

In quanto tale, il Decreto direttoriale in questione rientra a pieno titolo in quella categoria di atti per i quali l'ordinamento, a garanzia della certezza del diritto e della conoscibilità delle regole, impone la forma di pubblicità più solenne, ovvero la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Tale obbligo discende direttamente dai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.) e trova fondamento nella prassi consolidata, che riserva alla Gazzetta Ufficiale la funzione di strumento di conoscenza legale per tutti gli atti di portata generale. Solo tale forma di pubblicazione è idonea a creare una presunzione assoluta di conoscenza *erga omnes*, dalla cui data può legittimamente decorrere un termine perentorio.

La pubblicazione del D.D. n. 42/2023 unicamente su siti web istituzionali degrada la conoscenza da "legale" a "di fatto", rendendo il termine inopponibile a chi, come la ricorrente, non ne sia venuto a conoscenza per altre vie.

Né vale a sanare tale vizio la circostanza che il Regolamento generale "a monte" (D.M. n. 166/2023, art. 9, co. 3) abbia previsto che l'apertura dei termini venisse disposta con provvedimento della Direzione Generale, da adottare e pubblicare sul sito istituzionale

del Ministero. Una norma di rango secondario (regolamento ministeriale) non può infatti derogare a principi generali dell'ordinamento e a norme di rango primario che disciplinano le fonti di cognizione legale.

Un regolamento, in particolare, non può attribuire efficacia di conoscenza legale a una forma di pubblicità che la legge non riconosce come tale, specialmente quando da essa discendano effetti pregiudizievoli e irreversibili come la decadenza dalla possibilità di richiedere un beneficio economico. La previsione contenuta nel D.M. n. 166/2023 è, pertanto, essa stessa *contra legem* e va disapplicata da questo Ecc.mo Tribunale, in quanto introduce un sistema di pubblicità inidoneo a garantire la certezza del diritto.

L'impostazione seguita dall'Amministrazione resistente si scontra, inoltre, con un fondamentale canone di ragionevolezza. Pretendere che un operatore economico, per esercitare i propri diritti, debba costantemente e quotidianamente monitorare un numero potenzialmente illimitato di siti web istituzionali (quelli dei singoli Ministeri, delle loro Direzioni Generali, delle società in house, delle agenzie, ecc.) costituisce un **onere di diligenza esorbitante**, che travalica i limiti della normale esigibilità.

Un sistema di pubblicità così frammentato e "diffuso" è l'antitesi della certezza del diritto. L'esigenza di trasparenza e conoscibilità degli atti impone, al contrario, la concentrazione delle pubblicazioni aventi valore legale in un unico "luogo" ufficiale e universalmente riconosciuto, che per l'ordinamento italiano è, storicamente e funzionalmente, la Gazzetta Ufficiale. In un contesto digitale, si potrebbe discutere dell'istituzione di un portale unico nazionale delle procedure pubbliche volte all'erogazione di benefici economici (come il Portale Unico del Reclutamento per i concorsi o l'ANAC per i contratti pubblici), ma in assenza di ciò, la Gazzetta Ufficiale (e la sua versione telematica) rimane l'unico strumento idoneo.

L'onere di consultare attivamente e senza preavviso il sito web di una specifica società in house (RAM S.p.A.) e di un determinato Ministero per apprendere di un termine decadenziale di nove giorni è un onere sproporzionato che l'Amministrazione non poteva legittimamente imporre. Pertanto, il termine fissato dal D.D. n. 42/2023 non può ritenersi validamente decorso nei confronti della ricorrente, e l'esclusione fondata sulla sua violazione è, per ciò solo, radicalmente illegittima.

II. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI RAGIONEVOLEZZA, PROPORZIONALITÀ E BUON ANDAMENTO (ART. 97 COST.). VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE N. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ MANIFESTA. ILLEGITTIMITÀ DELLA LEX SPECIALIS PER FISSAZIONE DI UN TERMINE PERENTORIO PALESEMENTE ESIGUO.

L'intera procedura di accesso ai contributi per la I annualità del “Sea Modal Shift” è viziata *ab origine* da una palese e intrinseca illegittimità, riconducibile alla fissazione, da parte del Decreto Direttoriale n. 42 del 6 dicembre 2023, di un termine di partecipazione manifestamente esiguo e, pertanto, irragionevole e sproporzionato.

È principio consolidato in giurisprudenza che l'Amministrazione, pur godendo di discrezionalità nel fissare i termini delle procedure di gara o di accesso a benefici economici, deve esercitare tale potere nel rispetto dei canoni di logicità e ragionevolezza, garantendo ai destinatari un lasso temporale che renda concretamente possibile, e non eccessivamente difficoltosa, la partecipazione.

Nel caso di specie, tale principio è stato palealmente violato. L'Amministrazione ha concesso agli operatori del settore un termine di appena **nove giorni di calendario** (dal 6 al 15 dicembre 2023) per adempiere a un onere procedurale del tutto nuovo e complesso. L'irragionevolezza di tale termine è resa ancor più evidente da una serie di circostanze fattuali e logiche che ne dimostrano l'effetto, di fatto, escludente:

1. **La coincidenza tra pubblicazione ed efficacia:** Il Decreto Direttoriale n. 42/2023, che stabiliva il termine, è stato pubblicato il 6 dicembre 2023, **lo stesso giorno in cui il termine iniziava a decorrere**. Ciò significa che non è stato concesso agli operatori nemmeno un giorno per prendere visione della nuova disciplina prima che il “conto alla rovescia” iniziasse. Una simile sovrapposizione temporale comprime in modo inaccettabile la possibilità di acquisire un'effettiva conoscenza degli adempimenti richiesti.
2. **La novità e la complessità dell'onere:** non si trattava di un adempimento routinario o meramente confermativo. Come già evidenziato, si trattava di una procedura completamente nuova per le imprese di autotrasporto, che imponeva l'accesso a una

piattaforma telematica sconosciuta, la predisposizione di un complesso piano previsionale di imbarchi e il perfezionamento di una serie di passaggi tecnici. Pretendere che migliaia di imprese, sparse sul territorio nazionale, potessero venire a conoscenza di tale inversione di onere e completare una simile procedura in sette giorni lavorativi è un'ipotesi avulsa dalla realtà operativa del settore.

3. **L'effetto di barriera all'ingresso:** un termine così esiguo cessa di essere una mera scansione procedimentale e si trasforma in una vera e propria barriera all'ingresso, che seleziona i partecipanti non sulla base del merito o del possesso dei requisiti sostanziali, ma su base aleatoria, ossia del caso fortuito di venire a conoscenza *hic et nunc* della nuova regola. Ciò si pone in frontale contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), che impone alla P.A. di agire in modo da massimizzare, e non ostacolare, il raggiungimento dello scopo di legge, garantendo la più ampia partecipazione possibile dei soggetti aventi diritto.

L'esiguità del termine, in definitiva, ha reso l'esercizio del diritto a richiedere il contributo così gravoso e difficoltoso da tradursi in una sua sostanziale negazione. L'aver ancorato l'esclusione della ricorrente alla violazione di un termine la cui brevità lo rende di per sé illegittimo costituisce un'ulteriore e autonoma manifestazione di eccesso di potere.

La *lex specialis* della procedura (il D.D. n. 42/2023), nella parte in cui fissa un termine così palesemente incongruo, è essa stessa illegittima per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, e deve pertanto essere annullata e/o disapplicata da questo Ecc.mo Tribunale, con conseguente annullamento dell'atto di esclusione che su di essa si fonda.

III. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO E DEL DECRETO DIRETTORIALE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI STRUMENTALITÀ DELLE FORME E DI RAGGIUNGIMENTO DELLO SCOPO. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. NATURA NON COSTITUTIVA DELLA DOMANDA DI ACCESSO E TEMPESTIVA MANIFESTAZIONE DELL'INTERESSE.

Anche qualora, per mera ipotesi e senza concessione alcuna, si volessero ritenere legittimi sia il termine che le modalità di pubblicità della fase di accesso, l'esclusione della ricorrente risulterebbe comunque viziata dalla violazione della *lex specialis* della procedura e del Regolamento generale.

La RAM S.p.A., con l'impugnata email del 23 aprile 2025, ha rifiutato di recepire la rendicontazione dei viaggi effettuati da Passalacqua dal 6 dicembre 2023 al 5 dicembre 2025, adducendo come unica motivazione la mancata presentazione da parte dell'azienda della domanda di ammissione al beneficio "Sea Modal Shift".

Dunque, secondo RAM S.p.A. la domanda di ammissione alla prima fase della procedura sarebbe condizione indefettibile per l'accesso al finanziamento; senonché, il tenore letterale del decreto direttoriale n. 42/2023 - attuativo del Regolamento interministeriale dell'11 ottobre 2023 n. 166 - suggerisce una soluzione nettamente diversa, secondo la quale l'istanza preliminare aveva unicamente valore e scopo statistico-organizzativo e non già costitutivo del diritto a ottenere il contributo.

In particolare, ai sensi dell'articolo 1 del Decreto direttoriale n. 42/2023, la fase preliminare di accesso è "*finalizzata a stimare, ad opera del Soggetto gestore, l'importo astrattamente spettante alle singole Imprese richiedenti l'incentivo sulla sola base del piano previsionale di imbarco di veicoli per il periodo di incentivazione...*".

In altri termini, la prima parte della procedura era meramente eventuale e comunque preordinata soltanto a individuare orientativamente l'entità dell'erogazione astrattamente spettante ai beneficiari.

Nella seconda fase della procedura, invece, veniva posto l'effettivo onere – l'unico realmente previsto dalla disciplina ai fini dell'ammissione al beneficio – di rendicontare analiticamente gli imbarchi effettuati nel periodo di incentivazione.

È, quindi, soltanto mediante tale attività che gli operatori danno effettiva prova del diritto al beneficio, come si evince dall'articolo 3 del D.D. 42/2023, ai sensi del quale "*il diritto al contributo dovrà essere comprovato a consuntivo del periodo di dodici mesi di riferimento (dal 6 dicembre 2023 al 5 dicembre 2024) attraverso la presentazione dell'istanza di rendicontazione*".

Nel caso che ci occupa, sebbene la Passalacqua non abbia presentato l'istanza preliminare di accesso al beneficio, ha assolto all'onere – l'unico rilevante ai fini dell'ammissione al beneficio – della rendicontazione e ha dunque regolarmente dimostrato il proprio diritto ad accedere al contributo di cui al "Sea Modal Shift".

Sulla base di quanto osservato, RAM S.p.A. ha dunque errato nell'interpretare la disciplina del "Sea Modal Shift" e, conseguentemente, a rifiutare gli atti di rendicontazione tempestivamente inviati da Passalacqua in data 27 maggio 2025.

La procedura bifasica descritta dal decreto direttoriale n. 42/2023 non supporta infatti la decisione di RAM S.p.A. di escludere la ricorrente dal beneficio economico, giacché – lo si ribadisce – è solo la presentazione della rendicontazione dei viaggi effettuati l'unico adempimento mediante cui gli operatori interessati dimostrano il diritto al finanziamento in parola.

A ulteriore supporto di quanto affermato, basti porre attenzione al punto 18 delle FAQ (doc. 10) che risponde al quesito attinente alle modalità di calcolo del contributo; ebbene, anche in tale sede è stato ulteriormente ribadito che l'importo del contributo verrà "sempre" calcolato "esclusivamente" sulla base di quanto effettivamente rendicontato e risultato ammissibile.

Ulteriormente, l'esclusione della ricorrente risulta viziata anche da un palese eccesso di potere per difetto di istruttoria e violazione del principio fondamentale del raggiungimento dello scopo, secondo cui un atto è valido se, pur con forme diverse da quelle prescritte, ha raggiunto l'obiettivo sostanziale cui era preordinato.

Come già ampiamente dedotto, la struttura della procedura "Sea Modal Shift" distingue nettamente una fase preliminare di "accesso" da una fase finale di "rendicontazione". L'analisi di tali fasi dimostra che l'istanza iniziale, corredata dal piano previsionale, aveva una **funzione meramente ricognitiva e non costitutiva**. Il suo scopo era permettere all'Amministrazione di stimare il potenziale fabbisogno finanziario. Il diritto al beneficio, invece, sorge e si comprova **esclusivamente nella fase di rendicontazione**, attraverso la dimostrazione documentale degli imbarchi **effettivamente avvenuti** (art. 8, co. 3, D.M. n. 166/2023).

Questa architettura procedurale implica che la vera e propria manifestazione di volontà, rilevante ai fini dell'ottenimento del contributo, non è quella, ipotetica, contenuta nel piano previsionale, ma quella, concreta e definitiva, espressa con la presentazione della documentazione di rendicontazione. È in questa seconda fase che l'impresa non si limita a "prevedere" di aver diritto a un contributo, ma **afferma e comprova** di averne diritto, avendo già posto in essere il comportamento incentivato dalla norma.

Nel caso di specie, la società Passalacqua, venuta a conoscenza della propria posizione, ha agito in modo da soddisfare pienamente lo scopo della procedura. Essa, infatti, ha provveduto a trasmettere a mezzo PEC all'Amministrazione tutta la documentazione contabile e di viaggio necessaria per la rendicontazione dei viaggi effettuati nella I annualità. Tale trasmissione è avvenuta in data 27 maggio, e quindi **entro il termine perentorio per la presentazione della rendicontazione**, come da ultimo fissato al 30 maggio 2025 dal Decreto Direttoriale n. 49 del 29 aprile 2025.

Con tale atto, la ricorrente ha:

1. **manifestato in modo inequivocabile il proprio interesse** a ottenere il contributo, superando la funzione meramente programmatica della domanda iniziale;
2. **messo l'Amministrazione nelle condizioni di poter accertare compiutamente il suo diritto**, fornendo l'unica documentazione che, per stessa previsione della *lex specialis*, è idonea a comprovare il diritto al beneficio.

L'Amministrazione, nel precludere alla ricorrente ogni possibilità di veder esaminata la propria posizione, si è trincerata dietro un formalismo esasperato, ignorando che l'interesse pubblico alla corretta gestione dei fondi e all'erogazione dei benefici a chi ne ha diritto era stato pienamente soddisfatto dalla condotta della Passalacqua. Il rifiuto di prendere in considerazione la documentazione di rendicontazione, fondato unicamente sull'assenza di un'istanza preliminare e "superflua", si traduce in un palese **difetto di istruttoria** e in un'azione contraria ai principi di strumentalità delle forme e di buon andamento.

In definitiva, l'Amministrazione ha preferito sanzionare un'omissione formale (la mancata presentazione di un'istanza previsionale) piuttosto che prendere atto di un adempimento sostanziale (la tempestiva presentazione della documentazione a

consuntivo). Tale condotta è illegittima, perché eleva un atto strumentale a requisito sostanziale invalicabile, ignorando che il suo scopo era già stato raggiunto, e viola il principio secondo cui l'istruttoria procedimentale deve essere finalizzata all'accertamento della verità materiale e non alla creazione di ostacoli formali. Pertanto, l'esclusione impugnata deve essere annullata, con conseguente obbligo per l'Amministrazione di esaminare nel merito la documentazione di rendicontazione prodotta dalla ricorrente.

IV. VIOLAZIONE ART. 1, CO. 2, L. 241/1990 - ILLEGITTIMITÀ PER ILLOGICITÀ DEL DECRETO DIRETTORIALE E DEL REGOLAMENTO INTERMINISTERIALE OVE INTERPRETABILI NEL SENSO DI PREVEDERE L'ESCLUSIONE DAL BENEFICIO IN CASO DI OMESSA PRESENTAZIONE DELL'ISTANZA DI AMMISSIONE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ.

Ove si ritenesse, invece, che l'effetto dell'esclusione dal beneficio in caso di omessa presentazione dell'istanza discenda direttamente dal decreto direttoriale n. 42/2023, allora quest'ultimo, unitamente al Regolamento interministeriale dell'11 ottobre 2023 n. 166 di cui è attuazione, dovranno essere annullati e/o disapplicati in quanto illegittimi. È, infatti, irragionevole e sproporzionato far discendere l'esclusione dal beneficio dalla mancata presentazione dell'istanza con il piano previsionale, giacché solo la rendicontazione a consuntivo presentata dagli operatori fonda il diritto al beneficio.

La fase preliminare della procedura non prevede l'espletamento di attività fondamentali per la definizione del beneficio spettante a ciascuna delle imprese, poiché esso dipenderà, come si è già detto, esclusivamente dalla rendicontazione presentata successivamente da ciascuno degli operatori economici.

Considerata la rilevanza della misura di incentivazione di cui al "Sea Modal Shift" (per l'anno 2023-2024, si trattava di uno stanziamento pari a euro 21.500.000,00 €) sarebbe oltremodo ingiusto far dipendere l'ammissione al beneficio dalla presentazione dell'istanza preliminare che assolve alla funzione di stima orientativa dell'entità del beneficio spettante a ciascun operatore, senza che in forza di quella istanza sorga alcun diritto all'erogazione del finanziamento.

Logicamente, è soltanto la fase della rendicontazione che assume centralità, poiché solo in questa seconda fase della procedura le imprese possono dimostrare il loro diritto al beneficio, rendicontando i viaggi effettuati sulle rotte rientranti nell'ambito di applicazione oggettivo del finanziamento.

Per le suddette ragioni, ove il decreto direttoriale n. 42 del 2023 e, prima ancora, il Regolamento interministeriale dell'11 ottobre 20223 n. 166 venissero interpretati in senso ostativo all'ammissione a contributo dell'odierna ricorrente, devono essere annullati o disapplicati nella parte in cui comportino la conseguenza dell'esclusione dal beneficio nel caso in cui sia mancata la presentazione dell'istanza preliminare.

V. IN VIA SUBORDINATA: VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ - ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA INGIUSTIZIA. SULLA NECESSITÀ DI AMMETTERE LA RICORRENTE IN CASO DI DISPONIBILITÀ RESIDUA DEI FONDI.

In via subordinata, si rileva che il diniego opposto alla società Passalacqua risulta comunque illegittimo per violazione del principio di proporzionalità, oltre ad essere viziato da un'insanabile e manifesta ingiustizia.

La finalità ultima della misura "Sea Modal Shift" è quella di impegnare e spendere le risorse stanziare (€ 21.500.000,00 per la I annualità) per incentivare il trasferimento modale delle merci. L'interesse pubblico primario, dunque, non è quello di rispettare in modo sterile e formale una determinata scansione procedurale, bensì quello di massimizzare l'efficacia della spesa pubblica, erogando i fondi a tutti i soggetti che, avendone i requisiti sostanziali, abbiano contribuito al raggiungimento dello scopo.

Sotto tale profilo, la RAM S.p.A. avrebbe pertanto dovuto ammettere la ricorrente al finanziamento, quanto meno, in sovrannumero, fino a concorrenza delle risorse finanziarie che dovessero residuare all'esito dell'erogazione in favore delle imprese già ammesse alla data di proposizione dell'odierno ricorso.

Si ribadisce, infatti, che la ricorrente ha presentato, entro i termini prescritti, tutta la documentazione di rendicontazione che fonda il diritto a ottenere il beneficio economico.

Pertanto, senza recesso alcuno da tutte le superiori doglianze, la decisione di escludere *tout court* Passalacqua risulta manifestamente sproporzionata.

L'esclusione così comminata, infatti, rischierebbe, per assurdo, di lasciare inutilizzate delle risorse pubbliche stanziare per uno scopo specifico, vanificando l'intento della misura di incentivazione: è plausibile, infatti, che al termine della fase di rendicontazione si verifichi uno scostamento tra l'importo totale richiesto in via previsionale dalle imprese già ammesse e l'importo che verrà effettivamente erogato a consuntivo. Molte imprese, infatti, potrebbero non raggiungere gli obiettivi prefissati, rendicontare meno viaggi del previsto o risultare inadempienti per altre ragioni.

Tale eventualità potrebbe tradursi nella disponibilità di fondi residui all'interno dello stanziamento originario. In un simile scenario, la decisione di escludere *a priori* e in modo definitivo la società Passalacqua si palesa come contraria ai più elementari canoni di logica e di buona amministrazione.

Negare *sic et simpliciter* il beneficio alla ricorrente anche in presenza di fondi non spesi significherebbe sacrificare l'interesse pubblico sostanziale (spendere le risorse per incentivare il trasporto marittimo) a un formalismo privo di giustificazione.

Pertanto, in applicazione del principio di proporzionalità che impone all'Amministrazione di adottare la soluzione che, a parità di risultato, sia la meno gravosa per il privato e la più utile per l'interesse pubblico, si chiede in via subordinata che questo Ecc.mo Tribunale voglia accertare e dichiarare il diritto della società odierna ricorrente ad essere ammessa al contributo, quanto meno "in sovrannumero" e fino a concorrenza delle risorse finanziarie che dovessero risultare disponibili al termine della fase di rendicontazione da parte delle imprese già ammesse.

Tale soluzione consentirebbe di contemperare tutte le esigenze in campo: non pregiudicherebbe in alcun modo le posizioni giuridiche delle imprese già ammesse, ma, al contempo, sanerebbe la palese ingiustizia subita dalla ricorrente, garantendo il pieno e corretto utilizzo dei fondi pubblici stanziati, in perfetta aderenza con la *ratio* della normativa e con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

VI. VIOLAZIONE ART. 12 L. 241/1990; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI MASSIMA PARTECIPAZIONE.

Si rileva, da ultimo, l'illegittimità del decreto n. 1 del 12.1.2024 (doc. 6) recante l'individuazione di *“ulteriori rotte da considerarsi aggiuntive rispetto a quelle già indicate nell'Allegato A del regolamento”*.

In primo luogo, merita censura la scansione temporale con cui sono state individuate tali nuove rotte.

Il Decreto sopra citato, infatti, è intervenuto non solo successivamente alla pubblicazione tanto del Regolamento quanto del Decreto attuativo, ma, addirittura, ben oltre un mese dopo la chiusura dei termini per la presentazione dell'istanza.

Eppure, secondo la regola generale prevista all'articolo 12 della L. 241/1990, per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici, la pubblica amministrazione è tenuta a predeterminare, dunque individuare a priori, i criteri e le modalità cui deve attenersi nell'erogazione del beneficio.

Difatti, in forza dei più generali principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, il soggetto pubblico erogatore di un contributo economico deve garantire la piena conoscenza e conoscibilità dei presupposti in base ai quali si procede ad assegnare il beneficio.

Si badi che il Decreto qui impugnato ha veicolato una modifica sostanziale della disciplina originaria, ampliando notevolmente l'ambito oggettivo di applicazione del Sea Modal Shift.

Ebbene, tanto premesso, è conclamata l'illegittimità del decreto in esame per il fatto che, a fronte della individuazione di nuove rotte, non ha disposto la pur doverosa riapertura dei termini per consentire, a chi non aveva inizialmente selezionato alcuni porti perché non previsti all'interno dell'Allegato A al Regolamento, di prendere parte alla misura di incentivazione in tal modo modificata e ampliata rispetto alla sua base originaria.

Il nuovo Decreto ha infatti integrato la disciplina originaria del Regolamento e, in quanto recante una modifica sostanziale dei presupposti iniziali dell'erogazione del beneficio, avrebbe dovuto prevedere esso stesso un nuovo termine (auspicabilmente, congruo) per consentire alle imprese interessate di partecipare alla misura di incentivazione come innovata e ampliata dall'ultimo atto.

L'impugnato decreto ha infatti il medesimo contenuto sostanziale di un avviso pubblico e quindi, al pari del decreto direttoriale n. 42/2023, avrebbe dovuto essere sottoposto alle relative formalità, quali la pubblicità legale e la previsione di un adeguato lasso di tempo entro cui presentare istanza.

Per quanto osservato, accertata l'illegittimità dell'omessa riapertura dei termini a fronte della sostanziale modifica dell'avviso pubblico originario, va disposto l'annullamento degli atti impugnati e la conseguente riedizione della procedura volta all'attribuzione del beneficio economico "Sea Modal Shift" in relazione alle nuove rotte oggetto dell'ampliamento.

* * *

In forza di tutto quanto sopra dedotto, la Società "**Passalacqua & C. S.r.l.**", come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata

RICORRE

all'Ill.mo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Sede di Roma, affinché, per i motivi come sopra esposti, *contrariis reiectis*, previa ogni più utile declaratoria,

VOGLIA

accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, previa disapplicazione o annullamento degli atti presupposti come in epigrafe individuati, annullare il provvedimento di esclusione della società ricorrente dal beneficio economico di cui alla misura di incentivazione "Sea Modal Shift", ordinando all'Amministrazione di esaminare la documentazione trasmessa dalla ricorrente a supporto della spettanza del diritto al contributo.

Con vittoria di spese, compensi e rifusione del contributo unificato versato.

Si dichiara che, dato il valore indeterminabile del ricorso, il contributo unificato è dovuto in misura pari a € 650,00.

Roma-Catania, 23 giugno 2025

Avv. Carmelo Giurdanella

Avv. Federico Fazzina