



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 700 del 2020, proposto da Medov S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Berruti, Alberto Torrazza, Franco Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuliano Berruti in Roma, via delle Quattro Fontane 161, come da procura in atti;

***contro***

Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefania Accardi, Fabrizio Losco, Gabriella Giacomantonio, Valentina Arcadi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, come da procura in atti;

***nei confronti***

Port Mobility S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, Antonio Catricala', con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Damiano Lipani in Roma, via Vittoria Colonna 40, come da procura in atti;

*per l'annullamento*

novembre 2019, n. 37, recante il regolamento dell'area denominata "Largo della dei passeggeri crocieristi;

di ogni altro atto a quello suindicato comunque connesso e coordinato, anteriore e conseguente, ivi compresa, se necessario, la determinazione di contenuto

Settentrionale 19 dicembre 2019, n. 15601;

nonche

Settentrionale al risarcimento del danno derivante dal provvedimento impugnato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale e di Port Mobility S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2020 il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – Con ricorso notificato il 10 gennaio 2020 e depositato il successivo giorno 23, la Medov s.r.l., agenzia marittima raccomandataria che opera nel Porto di Civitavecchia, ha impugnato gli atti in epigrafe, esponendo che il servizio di c.d. "navettamento" dei passeggeri diretti alle navi da crociera dalla stazione ferroviaria di Civitavecchia Centrale sino alle navi è affidato, in quella infrastruttura, alla società Port Mobility, che ha sottoscritto (ai sensi dell'art. 6 comma 1 lettera C

della legge n. 84 del 1994 e dell'art. 1 del decreto ministeriale 14 novembre 1994) il 26 maggio 2005 apposta convenzione per la concessione dei servizi generali agli utenti diversi dalle operazioni portuali da parte dell'Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Centro-settentrionale.

Tale affidamento non è avvenuto mediante gara, bensì in forma diretta in applicazione dell'art. 23 comma 5 della legge n. 84 del 1994, sebbene, a dire della ricorrente, il capitale sociale di Port Mobility, a seguito di diverse operazioni di trasferimento, non sarebbe oggi in proprietà di soggetti che permetterebbero il perdurare dell'affidamento diretto.

2. – La ricorrente espone inoltre che l'ART, a seguito di apposita segnalazione della stessa Medov, con deliberazione n. 31 ottobre 2017 n. 131\2017, aveva imposto –senza esito- alla Autorità Portuale di garantire una trasparente commisurazione delle tariffe ai costi sottostanti e correlati dei servizi richiesti dagli utenti, oltre che di prevedere termini tempestivi e perentori per le fasi della procedura ad evidenza pubblica volta alla aggiudicazione del servizio di c.d. “navettamento”.

3.- L'attività dell'Autorità locale, tuttavia, non si sarebbe ispirata a tale invito, in quanto:

- l'ordinanza n. 14/2008 dell'Autorità disponeva all'art. 1 che “il servizio di navettamento dei passeggeri crocieristi in imbarco, sbarco e transito nel porto di Civitavecchia, dovrà avvenire da e verso il nodo di scambio di Largo della Pace, o altro sito all'uopo indicato dall'AdSP con appositi provvedimenti, nonché da e verso le fermate dedicate così come individuate dal piano della mobilità e della sosta attualmente vigente in ambito portuale, sotto la gestione, in via esclusiva, della società di interesse generale Port Mobility S.p.A., conformemente ai contenuti della convenzione del 26 maggio 2005 e secondo il Piano Tariffario approvato”, mentre all'art. 2 stabilisce che “in deroga alle disposizioni della presente Ordinanza, al solo fine di agevolare la mobilità in uscita dal Varco Vespucci verso la bretella portuale, evitando <rotture di carico> e congestioni nell'area di Largo

della Pace, possono accedere all'interno del sedime portuale gli autobus accreditati dal concessionario RCT (Roma Cruise Terminal S.p.A.) solamente con provenienza/destinazione diversa dall'ambito territoriale del Comune di Civitavecchia". L'art. 4 dell'Ordinanza, poi, prevedeva che "chiunque in violazione della presente ordinanza svolga o consenta lo svolgimento di attività diverse da quelle individuate e/o applichi forme di remunerazione del servizio di navettamento a carico del passeggero crocierista, sarà soggetto al ritiro dei titoli autorizzativi e/o all'avvio del procedimento di decadenza o revoca del provvedimento concessorio laddove presente";

- l'Ordinanza n. 15/2018 della medesima Autorità (prorogata di 90 giorni con la successiva ordinanza n. 24 del 2018) disciplinava invece, in via sperimentale e transitoria, l'utilizzo di un'area esterna al porto, denominata "Largo della Pace", affidata alla gestione di Port Mobility S.p.A., che vi istituisce un "nodo di scambio dei passeggeri crocieristi" al quale possono accedere "gli operatori già autorizzati con verbale del 24.07.2015" (agenzie di viaggio e tour operators), nonché altri "eventuali Tour Operators che hanno gruppi già organizzati" previa "espressa richiesta alla società Port Mobility con almeno 24 ore di anticipo", ovvero "almeno 96 ore" in caso di richiesta di accesso con mezzi di trasporto;

- con il decreto n. 94/2018, infine, l'Autorità, sulla scorta della concessione del servizio di interesse generale rilasciata alla Port Mobility S.p.A. e di un Piano della Mobilità e della Sosta presentato da quest'ultima, aveva adottato "nuove tratte di collegamento interne in ambito portuale e verso la stazione ferroviaria di Civitavecchia", tra le quali due linee denominate rispettivamente A2 e B2 (quest'ultima definita "provvisoria") dai terminali crocieristici del porto alla stazione ferroviaria. Le altre linee, denominate rispettivamente A1, A3 e B3, sono riservate, la prima, a coloro che dal porto desiderano raggiungere l'accesso pedonale verso il centro cittadino, e le altre due ai crocieristi che intendono raggiungere il nodo di scambio, di Largo della Pace ".

4. – Con sentenza 15 luglio 2019, n. 9346 questa Sezione ha accolto il ricorso proposto da Medov Civitevecchia s.r.l. contro gli atti citati in precedenza, affermando, in sintesi, che i provvedimenti impugnati avevano avuto l'effetto di istituire un servizio che riveste le caratteristiche del trasporto pubblico di linea comunale, come delimitate dagli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 30\1998, in quanto si trattava di collegamenti fra il centro urbano ed il porto, svolti in modo continuativo o periodico, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad offerta indifferenziata, anche se i passeggeri costituiscono una particolare categoria di utenti (i passeggeri delle navi); mentre l'art. 6 della legge n. 84 del 1994 risulta chiaro nel delimitare le competenze delle Autorità di sistema portuale, sia sotto il profilo strettamente territoriale che sotto quello funzionale, alla sola area del porto.

5. – La ricorrente prosegue nella sua esposizione di fatto affermando che, dopo la suddetta sentenza, con delibera n. 1001 del 23 ottobre 2019 l'ANAC ha rilevato che l'Autorità dovrebbe, alternativamente, risolvere la concessione di Port Mobility per perdita del requisito di qualificazione del concessionario, oppure valutare la possibilità di ripristinare il requisito carente (ossia la presenza, nella compagine sociale, della società Rogedil e contestuale dismissione delle azioni a favore di società dotata dei requisiti previsti dall'art. 23 della legge 84/1994 (pregressa esperienza in ambito di servizi portuali), oppure ancora individuare un nuovo partner per mezzo di gara ad evidenza pubblica.

A detta della ricorrente, tuttavia, l'Autorità di sistema non avrebbe ottemperato né alla sentenza di questa Sezione, né all'invito dell'ANAC, e avrebbe invece emanato il regolamento impugnato in questa sede, racchiuso nell'ordinanza 11 novembre 2019, n. 37, che continuerebbe ad interdire il servizio di navetta agli operatori privati a vantaggio di Port Mobility.

6. – Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

1) Violazione o comunque in elusione delle sentenze TAR Lazio n. 9347/2019 e 10132/2019.

Con il primo motivo di ricorso Medov censura l'atto regolamentare in questione,

affermando che esso sarebbe addirittura affetto dal vizio di nullità per contrasto con le suddette sentenze, o per avere aggirato il disposto delle medesime.

Secondo la ricorrente, infatti, l'AdSP non avrebbe dovuto porre in essere atti esorbitanti la propria sfera di competenze ed eccedenti il perimetro della concessione originariamente rilasciata alla Port Mobility, che sarebbe circoscritta ai servizi di gestione dei parcheggi e delle aree di sosta; avrebbe dovuto avviare la procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla aggiudicazione del servizio di navettamento, come stabilito dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti con deliberazione n. 131 del 31 ottobre 2017; altresì, avrebbe dovuto adottare ogni utile e opportuna determinazione atta a mitigare i disagi rappresentati dalla MEDOV, al fine di assicurare un più efficace servizio di trasporto dei passeggeri della navi da crociera; dalle banchine di ormeggio verso Largo della Pace, se del caso agevolando la procedura di accreditamento dei vettori privati che convergono presso il suddetto nodo di scambio.

2) Violazione dell'articolo 6, commi 4 e 10, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e s.m.i.. Violazione del principio di concorrenza. Eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà e dell'irragionevolezza. Eccesso di potere per sviamento.

Il regolamento, inoltre, riproponendo le previsioni delle ordinanze n. 14/2018 e n. 15/2018 e del decreto n. 94/2018, avrebbe confermato sia l'esclusiva a favore di Port Mobility, in tesi senza che ve ne fossero i presupposti normativi ed in contrasto con le prescrizioni dettate dall'ART all'Autorità di sistema nel 2017.

3) Violazione degli articoli 1, 2, 5, 7 e 14 della Legge regionale 26 ottobre 1993, n. 58. Difetto di attribuzione.

L'ordinanza n. 37/2019 riproporrebbe la limitazione all'ingresso in ambito portuale dei vettori privati già previsto dalle annullate ordinanze nn. 14 e 15 del 2018 e dal decreto n. 94/2018 e dunque disciplinerebbe una materia per cui l'Autorità di sistema sarebbe sprovvista della necessaria competenza, che l'art. 14 della L.r. n. 58/1993 attribuirebbe ai Comuni.

4) Violazione dell'articolo 2 della Legge 4 aprile 1977, n. 135. Violazione dell'articolo 2 del Regio decreto legge 23 novembre 1936 (convertito in legge 30 dicembre 1937, n. 2650). Violazione degli articoli 32 e 33 del Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice del Turismo). Violazione dell'articolo 41 della Costituzione e del principio di libertà d'impresa. Violazione del principio di concorrenza. Difetto di istruttoria. Irragionevolezza.

L'atto impugnato violerebbe altresì il diritto di iniziativa economica della ricorrente, attraverso il divieto degli operatori diversi da Port Mobilty di raggiungere sottobordo le navi da crociera, l'obbligo dei medesimi di chiedere un accreditamento 96 ore prima di accedere al nodo di scambio di largo della Pace e la limitazione a cinque tour operators diversi da quelli preventivamente individuati in contraddittorio con Port Mobilty.

7. – La ricorrente, infine, ha chiesto il risarcimento degli asseriti danni che le sarebbero derivati dall'atto gravato.

Si sono costituite in giudizio l'Autorità di sistema e Port Mobility s.p.a., che, con le rispettive memorie, hanno chiesto la declaratoria di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse all'impugnazione in capo alla ricorrente per più ragioni, oltre che il suo rigetto per asserita infondatezza.

La ricorrente ha depositato memoria di replica.

8. – In occasione della pubblica udienza del 21 ottobre 2020 il ricorso è stato posto in decisione.

## DIRITTO

1. – Va innanzitutto rilevata l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalle resistenti.

Quanto alla legittimazione di Medov, infatti, la ricorrente ha documentato di essere succeduta a Medov Civitavecchia S.r.l. nell'attività di raccomandatario marittimo operante nel porto di Civitavecchia in forza di atto di trasferimento del ramo di azienda del 17 dicembre 2018 rogato dal notaio Michele Biagini (doc. 50 della

produzione della ricorrente).

Quanto all'interesse al ricorso, il Collegio non può che ribadire quanto già sul punto affermato nella sentenza n. 9346\2019, per cui la ricorrente (avente causa della ricorrente nel precedente giudizio), che esercita, secondo il proprio oggetto sociale, dall'interno dell'area portuale di Civitavecchia ed in favore dei passeggeri delle navi che ivi transitano, attività di produzione, organizzazione di prestazione turistica a servizio dei clienti, attraverso attività di trasporto terrestre, che comprende prestazioni e servizi aggiuntivi rispetto a quelli strettamente necessari al trasporto, tra cui gite ed escursioni, così come definite dall'art. 2 del R.D.L. n. 2523 del 1936 e dagli articoli 32 e 33 del D.Lgs. n. 79 del 2011 (Codice del turismo), vede inibire (anche) dall'atto impugnato in questa sede la possibilità di prelevare e rilasciare passeggeri da e per l'area portuale mediante mezzi su gomma adibiti a servizio pubblico; con conseguente sostanziale impedimento a operare per chi svolga, attestato nel porto, l'attività di competenza di Medov, come sopra declinata.

2. - Nel merito il ricorso è fondato, e va accolto, con assorbente riferimento al terzo motivo, che denuncia la violazione degli articoli 1, 2, 5, 7 e 14 della Legge regionale 26 ottobre 1993, n. 58 ed il correlato difetto di attribuzione in capo all'Autorità di sistema, nei termini già rilevati dalla Sezione con la sentenza 15 luglio 2019, n. 9346.

Con tale sentenza, lo si ripete, la Sezione aveva constatato che i provvedimenti impugnati in quel giudizio (rassegnati anche nella parte narrativa della presente decisione) avevano avuto l'effetto di istituire un servizio di trasporto pubblico di linea comunale, in quanto avente le caratteristiche di cui agli articoli 2 e 3 della legge regionale n. 30\1998: ossia un collegamento fra il centro urbano ed il porto, svolto in modo continuativo o periodico, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad offerta indifferenziata, anche se i passeggeri costituiscono una particolare categoria di utenti (i passeggeri delle navi).

Ciò in violazione dell'art. 6 della legge n. 84 del 1994, il quale limita territorialmente le competenze delle Autorità di sistema portuale, sia sotto il profilo

strettamente territoriale che sotto quello funzionale, alla sola area del porto.

3. – Con i provvedimenti impugnati nel presente giudizio l’Autorità di sistema ha, nella sostanza, mantenuto tale assetto del servizio di c.d. navettamento.

Esso, infatti, si svolge dall’interno del perimetro portuale verso l’esterno del medesimo (e viceversa), ossia verso l’area denominata largo della Pace.

Quest’ultima, a detta (anche in questo giudizio) della difesa dell’Autorità, è “... un’area demaniale marittima di circa 9.000 mq. (doc. 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 40 relativi alla demanialità dell’area ed alla inclusione della stessa nella circoscrizione gestita dall’AdSP), al di fuori del recinto portuale, ma interna al confine demaniale e ricompresa nella circoscrizione territoriale dell’AdSP che la disciplina con competenza esclusiva (cfr. articolo art. 6, comma 4, lettera e L. 84/1994). Tale area nel Piano Regolatore Portuale è infatti destinata a svolgere la destinazione d’uso per Area di Sosta (P) e sicurezza e controllo (SC) e, anche in base alle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.P. 2004, ha la funzione caratterizzante di essere un nodo di scambio atto a svolgere le funzioni di parcheggio, sicurezza e controllo, anche a servizio del porto storico”.

E’ dunque pacifico (oltre che documentato dalle planimetrie depositate in giudizio in allegato al provvedimento impugnato), che Largo della Pace si trova al di fuori del porto di Civitavecchia.

Tanto basta per ribadire quanto già affermato dalla Sezione nella sentenza su citata, il cui contenuto (coperto dal giudicato) deve ritenersi quindi volato.

Non ha infatti rilievo giuridico che la detta area abbia qualifica di demanialità, atteso che, come già ricordato nella precedente sentenza della Sezione, l’art. 2 della legge regionale del Lazio n. 30 del 1998 prevede che “Il trasporto pubblico locale costituisce l’insieme dei sistemi di mobilità di persone, terrestri, marittimi, lacuali, fluviali ed aerei, che operano in modo continuativo o periodico, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad offerta indifferenziata, anche se i passeggeri costituiscono una particolare categoria di utenti, nell’ambito del territorio

regionale”, e che esso ricomprende, tra gli altri, anche i servizi su strada, che, per il successivo comma IV, “sono quelli svolti con linee automobilistiche, nonché con sistemi ad impianto fisso ed a guida vincolata.”

Particolare rilievo, poi, ha il successivo articolo 3, per cui ”Sono servizi di linea comunali: a) i servizi svolti nell'ambito del territorio di un comune, caratterizzati da una frequenza medio-alta di corse, in presenza di una sostanziale continuità di insediamenti urbani; b) i servizi di cui alla lettera a) che collegano il centro urbano con lo scalo ferroviario, con l'aeroporto o con il porto, situati anche nel territorio di comuni limitrofi”: non risulta esclusa dalla dizione della norma area alcuna del territorio del Comune, che, anzi, fa espresso riferimento al collegamento tra porto e centro urbano.

Orbene, il provvedimento in questa sede impugnato ha autorizzato Port Mobility s.p.a. ad effettuare i servizi di sua competenza dall'interno del porto fino all'area di Largo della Pace (e dunque al di fuori del porto); in tale attività si sostanzia, come spiegato nell'allegato al regolamento, il “Servizio di navettamento dei passeggeri crocieristici da/ per terminal crociere”.

Tale disposizione risulta pertanto viziata per difetto di attribuzione, come già rilevato nella sentenza n. 9346\2019 della Sezione.

Ne segue l'accoglimento del ricorso sul punto, con la conseguente pronuncia della relativa nullità ai sensi dell'art. 21 septies comma I della legge n. 241 del 1990; assorbito il resto per la natura raduicale del vizio riscontrato.

4. – La domanda di risarcimento dei danni va invece respinta, in mancanza di prova del danno concretamente subito e di sua quantificazione da parte della ricorrente.

5. - Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), accoglie il ricorso in epigrafe come da motivazione.

Condanna le resistenti in solido al pagamento delle spese di lite in favore della

ricorrente, che forfetariamente liquida in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila\00) oltre IVA, CPA, contributo unificato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

Ugo De Carlo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Achille Sinatra**

**IL PRESIDENTE**

**Giuseppe Daniele**

**IL SEGRETARIO**