

STUDIO LEGALE PIERANTOZZI
Via degli Scipioni, 284 00192 Roma
Tel/Fax 063211727

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

DEL LAZIO

RICORSO

di **Aloschi Bros. S.r.l.**, con sede legale in Napoli, via Marino Turchi n. 34, C.F. e partita IVA 06043310637, in persona del Consigliere delegato e legale rappresentante Alessandro Aloschi, **Italian Travel Consultant S.r.l.**, con sede legale in Mestre (VE), Via Torino n. 156, C.F. e partita IVA13818641006, in persona dell'Amministratore Unico e legale rappresentante Impero Schiavo, **Medov S.r.l.**, con sede in Genova, Largo San Giuseppe n. 3/36 C.F. e partita IVA01481480992, in persona dell'Amministratore delegato e legale rappresentante Carlo Massimo Brandi, **SMS International Shore Operations Europe Ltd**, con sede in con sede legale in Malta, B'Kara Hill n. 65, C.F. e partita IVA GB 284325886, in persona del CEO e legale rappresentante Samuel Mifsud, e **FIAVET Lazio - Federazione Italiana Associazioni Imprese Viaggi e Turismo Lazio**, con sede in Roma, Via Chiana n. 38, C.F. 80190570582 e partita IVA 16307171005, in persona del Presidente e legale rappresentante Stefano Corbari, tutti rappresentati e difesi per procure unite in calce al presente atto dagli avvocati Enrico Pierantozzi, c.f. PRNNRC67M03H501A, fax 063211727, pec enricopierantozzi@ordineavvocatiroma.org, e Linda Pesaresi, c.f. PSRLND75P52H501O, pec lindapesaresi@ordineavvocatiroma.org, e domiciliati presso il loro studio in Roma, Via degli Scipioni 284, nonché digitalmente all'indirizzo pec dell'avv. Enrico Pierantozzi enricopierantozzi@ordineavvocatiroma.org

contro

l'**Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale**, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*,

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

del bando di gara predisposto dall’Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale e avente ad oggetto “*Affidamento in Concessione mediante Procedura Aperta di Servizi di Trasporto Pubblico dei Passeggeri delle Navi da Crociera scalanti nel Porto di Civitavecchia. Periodo dal 01.01.2025 al 31.12.2041, senza opzione di rinnovo*”, firmato in data 10 luglio 2024 dal Segretario generale dell’Autorità medesima, del relativo Disciplinare di gara, del Progetto di fattibilità e del Capitolato speciale d’appalto in esso contenuto, dello Schema di contratto, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, e tra questi, in particolare, del decreto del presidente dell’Autorità medesima n. 160 del 10 luglio 2024, recante la determina a contrarre e l’approvazione degli schemi dei provvedimenti anzidetti, firmato in pari data sebbene in orario posteriore, della delibera del Comitato di gestione dell’Autorità medesima n. 61 del 21 dicembre 2023 e dell’allegato Documento di Programmazione Strategica di Sistema Portuale.

FATTO

1. Il porto di Civitavecchia è il principale scalo italiano per il traffico crocieristico, e il secondo del Mediterraneo dopo Barcellona. Esso è visitato ogni anno da milioni di passeggeri che dal porto raggiungono la città di Roma e le principali località turistiche circostanti, generando un flusso economico costante che rappresenta un fattore nevralgico dell’intero sistema turistico regionale. I collegamenti da e per il porto sono assicurati, oltre che dai servizi di trasporto pubblico di linea, assegnati in concessione dagli enti competenti, da servizi di trasporto pubblico non di linea, svolti da soggetti appositamente autorizzati, e da servizi privati di trasporto collettivo, effettuati nell’ambito di prestazioni turistiche.

In questo sistema le Società ricorrenti rappresentano operatori qualificati, essendo primarie agenzie marittime e raccomandatarie nonché *tour operator* attive

principalmente nel campo dell'assistenza ai passeggeri delle navi da crociera. Esse, conformemente al proprio scopo sociale, si occupano delle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri e della conclusione di contratti per il loro trasporto, come previsto dall'art. 2 della legge 135/1977 ("Disciplina della professione di raccomandatario marittimo"), ed esercitano la produzione e l'organizzazione di prestazioni turistiche a servizio dei clienti, attraverso attività di trasporto terrestre, che comprendono prestazioni e servizi aggiuntivi rispetto a quelli strettamente necessari al trasporto, tra le quali si annoverano gite ed escursioni, così come definite dall'art. 2 del R.D.L. 2523/1936 e dagli articoli 32 e 33 del D.Lgs. 79/2011 ("Codice del turismo").

FIAVET Lazio è l'associazione delle Imprese della Regione Lazio operanti nel settore del turismo, delle quali cura la rappresentanza tutelandone gli interessi in campo politico, economico, giuridico e sindacale, combattendo e denunciando ogni attività abusiva ed esigendo il rispetto delle norme di legge che disciplinano il settore.

2. L'Autorità resistente è un ente pubblico non economico di rilevanza nazionale (art. 6 l. 84/1994) al quale sono affidate funzioni spettanti allo Stato, e, nello specifico, i compiti di amministrazione del porto di Civitavecchia, che è uno scalo di rilevanza economica internazionale (art. 4 l. 84/1994).

3. In data 10 luglio 2024 l'Autorità ha pubblicato un bando di gara avente ad oggetto l'*"Affidamento in Concessione mediante Procedura Aperta di Servizi di Trasporto Pubblico dei Passeggeri delle Navi da Crociera scalanti nel Porto di Civitavecchia. Periodo dal 01.01.2025 al 31.12.2041, senza opzione di rinnovo"* (**doc. 1**), che nel capitolato speciale d'appalto, contenuto nel "Progetto di fattibilità" (**doc. 2**), viene meglio descritto come *"concessione del servizio di trasporto per passeggeri crocieristi scalanti nel Porto di Civitavecchia per il collegamento su gomma: dalle banchine del porto Civitavecchia mediante mezzi di trasporto da ora "Veicoli" alle tre destinazioni*

di seguito riportate e viceversa, con la realizzazione di n. 3 (tre) tratte di collegamento:

• Nodo di scambio interno porto “Largo della Pace” - scambio intermodale acqua/gomma • Stazione ferroviaria del Comune di Civitavecchia - scambio intermodale acqua/ferro • Aeroporto internazionale “Leonardo da Vinci” - scambio intermodale acqua/gomma e fornitura servizi informatici di assistenza ed informazione ai passeggeri delle navi da crociera”.

4. Secondo quanto indicato negli atti di gara, la concessione avrà durata di 17 anni, per un importo a base d’asta pari a complessivi €84.834.092,00, di cui per il servizio in concessione € 82.124.000 al netto di I.V.A., e alla procedura sono ammessi a partecipare esclusivamente gli operatori in possesso di iscrizione nel registro della CCIAA o equivalente in paesi UE con oggetto sociale relativo a servizi di trasporto di persone su strada ovvero servizio di noleggio con conducente di autobus (**doc. 3**, disciplinare di gara, punto 7.1.2). Per quanto riguarda la remunerazione del servizio, è previsto che:

- il servizio di trasporto realizzato per la tratta di collegamento n. 1 (collegamento banchine portuali - Largo della Pace) *“è svolto nella qualità di servizio di interesse generale erogato in favore della TOTALITA’ dei passeggeri”* ed è *“remunerato dall’Autorità di Sistema Portuale al concessionario. Il concessionario non realizza NESSUNA vendita di titoli di viaggio”* (Progetto di fattibilità, pag. 17). L’importo complessivo annuale spettante al concessionario *“è suddiviso per la totalità dei passeggeri delle navi da crociera stimati annualmente in imbarco, sbarco e transito nel Porto di Civitavecchia”,* e il quoziente così determinato *“rappresenta il valore del Diritto di Porto dovuto da ogni passeggero crocierista scalante nel porto di Civitavecchia, riscosso dall’Autorità e corrisposto al concessionario”;* tale quoziente è stato *“individuato attraverso il PEF realizzato da questa Autorità e sottoposto a ribasso*

presentato dai concorrenti [ed] è pari ad € 1,60 (uneuroesessantacentesimi) per i primi tre anni della durata della concessione ed € 1,30 (uneuroetrentacentesimi) per i restanti quattordici, il tutto salvo adeguamento ISTAT” (ibid.);

- il servizio di trasporto realizzato per la tratta di collegamento n. 2 (collegamento banchine portuali - stazione ferroviaria di Civitavecchia) “è svolto nella qualità di servizio di interesse generale erogato in favore della TOTALITA’ dei passeggeri” ed è “remunerato attraverso la vendita di titoli di viaggio ai passeggeri delle navi da crociera operata da parte del concessionario”. Il prezzo del titolo di viaggio singolo, “individuato attraverso il PEF realizzato da questa Autorità (...) è pari ad € 6,00 (seieuro) IVA al 10% inc. Tale importo è sottoposto a ribasso presentato dai concorrenti per la durata della concessione dovendo riconoscere all’Autorità un canone concessorio fisso di € 3,00 (treeuro) per passeggero per singola corsa”. Il prezzo “è preso dalla Delibera di Consiglio comunale con la quale il Comune di Civitavecchia ha stabilito la tariffa del trasporto Banchina-Stazione ferroviaria” applicata dalla società affidataria dei servizi di trasporto pubblico locale (*ibid.*, pag. 18);

- il servizio di trasporto realizzato per la tratta di collegamento n. 2 (collegamento banchine portuali - aeroporto di Fiumicino) “è svolto nella qualità di servizio di interesse generale erogato in favore della TOTALITA’ dei passeggeri” ed è “remunerato attraverso la vendita di titoli di viaggio ai passeggeri delle navi da crociera operata da parte del concessionario”, il cui prezzo singolo, “individuato attraverso il PEF realizzato da questa Autorità (...) è pari ad € 20,00 (ventieuro) IVA al 10% inc. Tale importo è sottoposto a ribasso presentato dai concorrenti per la durata della concessione dovendo riconoscere all’Autorità un canone concessorio fisso di € 5,00 (cinqueeuro) per passeggero per singola corsa” (*ibid.*, pagg. 18-19).

5. Già nel recente passato l’Autorità aveva adottato iniziative analoghe, dapprima

tentando di affidare senza gara la totalità dei servizi di trasporto dei passeggeri ad un operatore predeterminato, già affidatario dei servizi di cui all'art. 1, lett. G), del d.m. 14.11.1994 sulla base di una concessione rilasciata nel 2005 in applicazione della norma eccezionale e transitoria di cui all'art. 23, comma 5, della l. 84/1994. A seguito di numerose pronunce giurisdizionali, che hanno riconosciuto l'illegittimità di quegli affidamenti per difetto di attribuzione come pure della concessione rilasciata all'operatore anzidetto, l'Autorità ha ritenuto di intervenire nuovamente nel medesimo campo e ha indetto, nel corso del 2023, una gara per l'affidamento in via transitoria del navettamento dei crocieristi lungo la sola tratta di collegamento tra le banchine e Largo della Pace, prevedendo un sistema di remunerazione dell'affidatario pressoché identico a quello stabilito con gli atti impugnati in questa sede ma qualificando il contratto come un appalto. Gli atti di quella procedura sono stati impugnati dalle odierne ricorrenti assieme a quelli che ne costituivano il presupposto; il TAR del Lazio ha rigettato il ricorso perché inammissibile e, in parte, infondato, con sentenza n. 12290/2024 in relazione alla quale è in corso di predisposizione l'appello dinanzi al Consiglio di Stato.

6. Il bando di gara in data 10 luglio 2024, gli atti ad esso correlati, e i provvedimenti che ne costituiscono il presupposto sono illegittimi e devono essere annullati per i seguenti

MOTIVI DI RICORSO

1. Violazione dell'articolo 2 della Legge 4 aprile 1977, n. 135 e degli artt. 287 e ss. Cod. nav. Violazione dell'articolo 2 del Regio decreto legge 23 novembre 1936, n. 2523, 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. Eccesso di potere. Violazione dell'art. 100 del d.lgs. 36/2023.

1.1. Le Società ricorrenti operano in settori regolamentati i cui capisaldi si ritrovano negli artt. 287 e ss. cod. nav. e nella legge 135/1977, che disciplinano le attività degli agenti e raccomandatori marittimi, nel r.d.l. 2523/1936, convertito in legge 2650/1937, che regola le agenzie di viaggio e turismo, e nel d.lgs. 79/2011, recante il codice della normativa statale in materia di turismo.

1.2. Le Società ricorrenti, infatti, sono innanzitutto agenti marittimi raccomandatori e in quanto tali esercitano in forma imprenditoriale per conto dell'armatore, in base a contratti stipulati con lui, le attività di raccomandazione marittima previste dall'art. 287 e seguenti del codice della navigazione e dall'art. 422 e seguenti del regolamento per la navigazione marittima e disciplinate dalla legge 4 aprile 1977 n. 135 e successive modificazioni. Quello dell'agente marittimo raccomandatorio è uno *status* professionale, che richiede il possesso di determinati requisiti, si acquista a seguito di esame, comporta l'iscrizione in un elenco e abilita a svolgere per conto dell'armatore o del comandante della nave, nei confronti delle autorità locali e dei terzi, tutte le attività che competono a un ausiliario terrestre, tra le quali l'art. 2 della citata legge citata indica espressamente quelle relative alla conclusione di contratti di trasporto per merci e passeggeri.

Le Società ricorrenti sono altresì *tour operator*, ossia agenzie di viaggi e turismo che l'art. 2 del r.d.l. 2523/1936 le definisce come le *“aziende che svolgono tutte o gran parte delle attività di seguito elencate: a) vendita di biglietti per qualsiasi mezzo di trasporto terrestre o di navigazione interna, sia nazionale che estero, in tutte le forme d'uso (...) b) prenotazione di posti nelle carrozze ferroviarie ed in ogni altro mezzo di trasporto; (...) e) organizzazione di viaggi isolati od in comitiva e di crociere con o senza inclusione dei servizi accessori di soggiorno; f) organizzazione di escursioni private o collettive, con o senza accompagnamento, per la visita delle città e dei dintorni, e noleggio di autovetture; (...) m) informazioni di ogni genere in materia*

*turistica; n) diffusione gratuita di materiale turistico di propaganda e vendita di guide, orari, ecc; (...) p) assistenza in genere ai clienti". L'effettuazione di queste attività presuppone il rilascio di una autorizzazione di pubblica sicurezza (art. 5) ed è soggetta alla vigilanza dello Stato e degli enti locali (art. 15). Quanto ai servizi turistici offerti dalle Società ricorrenti, vi sono compresi il trasporto di passeggeri e il noleggio di auto e di altri veicoli a motore (art. 33, comma 1, lettera a) del d.lgs. 79/2011); ove si tratti dei c.d. servizi turistici integrativi, sono altresì incluse prestazioni accessorie quali il trasporto passeggeri su brevi distanze in occasione di visite guidate o i trasferimenti tra una struttura ricettiva e una stazione di viaggio con altri mezzi (*ibidem*, lettera b)). Queste prestazioni possono essere offerte da organizzazioni professionali, quali le agenzie turistiche, appositamente iscritte nel registro delle imprese e in possesso di requisiti professionali e di idonee garanzie finanziarie (v. artt. 18 e ss.).*

1.3. Quanto ai passeggeri, il contratto avente ad oggetto il trasferimento per via marittima di persone da un luogo a un altro è oggetto della disciplina, tuttora coerente con il quadro delle disposizioni di diritto internazionale (Convenzione di Atene del 1974) e di diritto sovranazionale, dettata dalle norme di diritto speciale contenute nel codice della navigazione (artt. 396-418), ma alla definizione della fattispecie contrattuale concorre il codice civile, mediante la nozione di contratto di trasporto terrestre delineata dall'art. 1678 c.c., il cui ambito di operatività, per effetto del combinato disposto dell'articolo 1680 e dell'articolo 1, secondo comma, del codice della navigazione, è esteso alle attività di trasporto svolte in ambiente acqueo. Nell'ambito di autonomia dei contraenti l'armatore può stipulare e generalmente stipula con il passeggero, direttamente o tramite l'agente, quando il viaggio richieda per alcune tratte la partecipazione di altri vettori per via d'acqua o non preveda come punto di partenza o di arrivo un porto marittimo, onde sia richiesta la partecipazione di altri

vettori per via di aria o di terra, un contratto di trasporto cumulativo che in base ad accordi raggiunti direttamente o tramite l'agente dà luogo all'emissione di un unico biglietto. E al caso di trasporti cumulativi è dedicato l'art. 1682 del codice civile, che distingue le responsabilità dei singoli vettori avendo riguardo al percorso curato da ciascuno, ma dispone che il danno per il ritardo o per l'interruzione del viaggio sia determinato in ragione dell'intero percorso, confermando che il rapporto resta unitario in capo agli stipulanti pur quando sia prevista o si renda necessaria un'esecuzione per fasi o segmenti.

1.4. Stante quanto sopra, l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrosettentrionale, decidendo con il bando oggetto di impugnazione in questa sede di istituire un servizio pubblico di trasporto su gomma, anche fuori dell'ambito portuale, dei passeggeri delle navi crociera scalanti nel porto di Civitavecchia per via terra, che chiama "Servizio di navettamento dei passeggeri crocieristi", e di affidarlo in concessione, esorbita dai suoi poteri per incidere sull'autonomia privata in violazione dell'art. 41 della Costituzione, invadendo ambiti di competenza degli armatori e dei loro agenti specificatamente abilitati, per opera dei quali oggi in tutti i porti è consentito ai passeggeri delle navi di accedere ai servizi di trasporto a terra alle migliori condizioni offerte dal mercato, nel rispetto delle comuni regole sulla concorrenza. La decisione ignora le ripetute autorevoli censure subite dall'ente per una condotta analoga, sebbene di minore gravità, adottata in passato applicando indebitamente una norma transitoria e mutando indebitamente l'oggetto di una concessione in essere, con l'effetto di beneficiare un imprenditore anche attraverso un notevole esborso di pubblico denaro che è stato causa non ultima di dissesto del bilancio (v. TAR Lazio, Sez. III, n. 9346/2019, TAR Lazio, Sez. III, n. 332/2021 e Cons. Stato, Sez. VII, n. 317/2023, delle quali si parlerà più diffusamente *infra*). L'ente portuale si dimostra ancora una volta

insofferente del ruolo affidatogli dalla legge n. 84 del 1984, fondato sulla netta separazione delle funzioni di regolazione, promozione e controllo, assegnate all'ente stesso, dalle attività e dai servizi portuali, che sono di spettanza dei privati.

1.5. Di questo obiettivo di “appropriarsi” di attività che spettano agli operatori privati è sintomo evidente la clausola del disciplinare che limita la partecipazione alla gara ai soli soggetti in possesso di iscrizione nel registro della CCIAA o equivalente in paesi UE con oggetto sociale relativo a servizi di trasporto di persone su strada ovvero servizio di noleggio con conducente di autobus e autorizzazione all'esercizio della professione di trasporto di persone su strada, così escludendo in radice le ricorrenti dalla partecipazione alla gara. Con questa scelta l'Amministrazione mostra l'intento di provvedere all'organizzazione di servizi per i crocieristi in luogo degli operatori che normalmente, e in base alle attribuzioni loro riservate dalla legge, vi attendono nel quadro dei rapporti con gli armatori. In sostanza, la relativa clausola del disciplinare, che è immediatamente lesiva delle prerogative delle ricorrenti e le costringe all'impugnazione del bando, appare irragionevole perché tradisce vieppiù l'obiettivo dell'Amministrazione di sottrarre completamente agli operatori del settore le attività per le quali si sono organizzate professionalmente e delle quali essi si alimentano. Si tratta peraltro di una clausola violativa dell'art. 100 del d.lgs. 36/2023, che, a differenza di quanto accadeva in vigenza del precedente codice dei contratti pubblici (art. 83 d.lgs. 50/2016), stabilisce che ai fini della partecipazione alle procedure di gara *“le stazioni appaltanti richiedono l'iscrizione nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato o presso i competenti ordini professionali per un'attività pertinente anche se non coincidente con l'oggetto dell'appalto”*. Applicando questa norma, è difficile dubitare che avrebbero potuto partecipare alla gara in parola anche soggetti come le imprese

ricorrenti che, secondo le leggi istitutive delle proprie professioni, attendono all'organizzazione e alla conclusione di contratti di trasporto dei passeggeri delle navi.

2.Violazione dell'art. 6 della legge 84/1994, anche in riferimento all'art. 5, nonché all'art. 23, comma 5. Violazione e falsa applicazione del Regolamento UE 352/2017.

Illogicità e contraddittorietà. Difetto di istruttoria. Mancanza dei presupposti.

Difetto assoluto di motivazione Eccesso di potere. Sviamento.

2.1. L'AdSP dichiara che il servizio di navettamento dei passeggeri delle navi da crociera scalanti il porto di Civitavecchia sarebbe un servizio di interesse economico generale, operando un rimando al Regolamento UE 352/2017 che consentirebbe *“di far rientrare il navettamento dei passeggeri tra i servizi essenziali forniti all'interno del porto”*. Nel bando impugnato e negli atti preordinati si fa inoltre ripetuto riferimento alle funzioni previste dall'art. 5 della legge in tema di partecipazione alla pianificazione infrastrutturale e di programmazione strategica e al piano regionale inteso allo sviluppo dei servizi di base per i passeggeri e si richiamano le norme generali che disciplinano il procedimento amministrativo e l'affidamento di lavori e servizi, contenute rispettivamente nella legge n. 241/1990 e successive modifiche e nel codice dei contratti pubblici approvato con decreto legislativo n. 36/2023, cercando di eludere in questo modo le disposizioni che individuano e delimitano puntualmente i poteri di amministrazione. La legge n. 84/1994, infatti, oltre a separare nettamente i servizi che riguardano il porto e sono di spettanza delle imprese, dai lavori relativi ad opere che l'ente deve programmare e far eseguire, stabilisce per quali di detti servizi lo svolgimento richiede una concessione o una autorizzazione. Di alcuni servizi, come quelli tipici del rimorchio e del pilotaggio e quelli innominati che del pari attengono alla sicurezza della navigazione e del porto, è confermato l'esercizio in concessione e la competenza al rilascio del titolo dell'Autorità Marittima con il parere dell'Autorità di

sistema portuale, di altri, come quelli accessori alle operazioni di movimentazione delle merci, è stabilito che siano svolti dalle imprese abilitate previa autorizzazione rilasciata dall'Autorità di sistema portuale, di altri infine, appartenenti a una categoria residuale perché svolti nel precedente ordinamento da imprese partecipate dai soppressi consorzi portuali, che erano enti economici, e denominati servizi di interesse generale, la legge aveva stabilito con disposizione transitoria che continuassero ad essere svolti in base a concessione dell'Autorità di sistema portuale. I servizi di interesse generale erano stati a suo tempo individuati con decreto ministeriale che è successivamente venuto meno, il che non comporta che sia stata modificata la norma e ne sia venuta meno la *ratio*. Questo invece pretende l'ente portuale, che tenta ora di dilatare nel tempo e nello spazio la categoria dei servizi portuali di interesse generale disciplinati dalla norma transitoria, comprendendovi attività come quelle del trasporto di persone all'esterno del porto, per le quali sussiste la competenza di altri soggetti istituzionali e che, affidate finora anche per quanto concerne i passeggeri delle navi alla libera iniziativa delle imprese, sono da queste svolte con piena soddisfazione degli utenti.

2.2. Nei suoi provvedimenti l'Autorità resistente utilizza a volte il termine "navettamento" come sinonimo di "trasporto", per richiamare probabilmente le stesse attività che in passato essa aveva preteso di affidare, utilizzando quel termine, ad un operatore la cui concessione i tribunali hanno dichiarata illegittima, ma si tratta di un tentativo velleitario non soltanto sotto il profilo semantico. L'art. 23, comma 5, della legge 84/1994 consentiva la costituzione di società e l'affidamento ad esse in via negoziata di specifici servizi soltanto nel caso in cui, come si è visto, tali servizi venivano già svolti direttamente dagli enti portuali disciolti. Se si può sostenere che l'ente portuale di Civitavecchia, *i.e.* il Consorzio Autonomo del Porto istituito con legge n. 223/1963, amministrasse in passato le aree portuali destinate a parcheggi e spazi di

sosta dei veicoli, altrettanto non si può certo dire delle attività di trasporto di persone: gli scopi del Consorzio, secondo l'art. 2 della legge istitutiva, consistevano infatti in:

“a) promuovere, ai fini dello sviluppo del porto, la realizzazione delle opere previste dal piano regolatore e delle relative attrezzature; b) provvedere all'esecuzione delle opere, e all'apprestamento delle attrezzature stesse, da finanziare attraverso il concorso dello Stato e il contributo degli enti locali ai sensi delle norme vigenti, ferme restando le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici nelle materie di sua competenza; c) provvedere, a seguito di apposita convenzione da stipulare con il Ministero dei lavori pubblici, alla manutenzione ordinaria e straordinaria ed alla riparazione delle opere e delle attrezzature, escluse quelle ferroviarie, nonché ai servizi di pulizia e di illuminazione del porto; d) provvedere al riscatto ed alla gestione dei mezzi meccanici per l'imbarco, lo sbarco e il movimento in genere delle merci nonché alla gestione della stazione marittima passeggeri; e) regolamentare il lavoro nell'ambito portuale, sentito il Consiglio del lavoro portuale, col potere di determinare le tariffe nei confronti degli imprenditori, degli intermediari e dei lavoratori; f) amministrare, nell'ambito portuale, i beni di demanio marittimo, compresi gli spazi acquei, nell'osservanza delle disposizioni del Codice della navigazione, col potere di fare concessioni per un periodo di tempo non superiore a 15 anni; g) studiare, promuovere ed adottare provvedimenti atti a favorire l'incremento dei traffici nel porto di Civitavecchia, nonché quello commerciale e industriale dell'entroterra, in rapporto a tali traffici”.

2.3. Progettando di istituire un servizio pubblico di trasporto passeggeri su gomma, l'Autorità resistente non può fare a meno di distinguere tre fasi (vedi progetto di fattibilità, pagg. 12 e 17-18), la prima riguardante il percorso che si svolge in ambito portuale, per la quale ebbe già a sostenere che si trattava di servizio portuale di interesse

generale perché rispondente a esigenze di sicurezza (che richiamano peraltro la competenza per lo meno concorrente dell'Autorità Marittima), le altre due riguardanti rispettivamente il percorso urbano e il percorso extraurbano, per le quali anche parla di servizio portuale di interesse generale, ma che è impossibile riportare alla norma transitoria che ha dato origine alla categoria e il cui carattere portuale del tutto assente tenta di recuperare riportandosi, come si è detto, ai poteri di pianificazione territoriale e di programmazione strategica assegnati all'ente dall'art. 5 della legge n. 84 del 1984 e richiamando il piano regionale inteso allo sviluppo dei servizi di base per i passeggeri. In realtà questo sviluppo è secondario all'aumento degli approdi di nave crociera, che è dovuto alla vicinanza della città di Roma e di altri luoghi di interesse turistico, come universalmente noto, mentre per i trasporti terrestri rispondenti alle esigenze dei crocieristi il mercato ha sempre fatto pienamente fronte alla domanda degli armatori veicolata dagli intermediari specificamente abilitati. E' quindi privo di senso affermare che l'incremento dei servizi comporterebbe un aumento degli approdi delle navi da crociera, laddove l'istituzione e l'affidamento di un servizio di trasporto urbano ed extraurbano su gomma per i passeggeri delle navi tendono invece a gestire e far gestire un lucroso segmento di mercato, in elusione delle norme vigenti, che, come si è visto, pongono precisi limiti alla competenza dell'ente portuale, vietandogli l'esercizio diretto o indiretto di servizi e individuando tassativamente quelli propriamente portuali per i quali occorre una sua concessione o autorizzazione. I servizi di trasporto urbano ed extraurbano su gomma non rientrano certo nel novero dei servizi portuali: e questo a prescindere dall'impossibilità, anche per le autorità competenti in materia di trasporto, di istituire un servizio pubblico dedicato a una particolare categoria di utenti sottraendoli alle imprese di trasporto che operano ordinariamente e liberamente nell'interesse di tutti, mancando del tutto i presupposti e le condizioni per una iniziativa

del genere, secondo la normativa nazionale e sovranazionale di disciplina del mercato.

2.4. La dichiarazione che i servizi oggetto di concessione non avrebbero carattere esclusivo, dato che le attività che ne costituiscono oggetto potrebbero continuare ad essere svolte anche dagli altri operatori, non giova a superare gli ostacoli derivanti da detta normativa. Nessun libero imprenditore del settore potrebbe reggere la concorrenza con un soggetto che, oltre a ricevere nell'arco di diciassette anni un contributo pubblico commisurato a prestazioni teoriche di numero predeterminato mediante estrapolazione di dati statistici attuali, riscuoterebbe dagli utenti un prezzo di cui in corrispondenza dei tre diversi percorsi è indicata la misura, remunerativa anche se soggetta a ribasso (vedi progetto di fattibilità, pagg.17-19). E tuttavia l'anomalia più grave che rispetto alle ordinarie regole di commercio rappresenterebbe l'istituzione da parte dell'ente portuale di un servizio pubblico di trasporto su gomma dedicato ai passeggeri delle navi crociera non è la violazione delle regole della concorrenza, ma è l'intromissione dell'ente e di un suo concessionario nei rapporti contrattuali di viaggio, con espropriazione delle prerogative imprenditoriali e professionali degli armatori e dei loro agenti.

L'intromissione appare evidente quando, a differenza che per la tratta n. 1 (percorso in ambito portuale), per il trasporto dei passeggeri nelle tratte n. 2 (percorso urbano) e n. 3 (percorso extraurbano) si parla di rilascio del titolo di viaggio, riferendosi queste tratte a escursioni o a mete di arrivo a terra che sono normalmente previste dal contratto di crociera, sulla base di accordi stipulati dagli armatori e dai loro agenti con i vettori operanti sul luogo, che alle migliori condizioni di mercato offrono i veicoli che risultano di volta in volta più idonei e garantiscono puntualità e qualità delle prestazioni. A queste prestazioni, garantite dal libero mercato e immediatamente adattabili alle esigenze, non sembrano paragonabili le prestazioni del concessionario del pubblico servizio, che è previsto debba dotarsi di un numero prestabilito di mezzi acquisibili anche mediante

noleggio, con obbligo generico di ampliare questa dotazione al variare delle necessità. Lo scopo di “migliorare il servizio di trasporto dei passeggeri delle navi crociere” è quindi del tutto pretestuoso. Quanto ai percorsi, per quello qualificato come urbano, riguardante l’ambito urbano Civitavecchia, l’ente portuale ritiene di poter ottenere il consenso del Comune offrendogli una partecipazione al gettito tariffario, mentre per quello qualificato extraurbano, comprendente in realtà anche altri ambiti urbani, ossia quelli delle città dove normalmente si svolgono le escursioni dei crocieristi e ai quali si estende il servizio pubblico, le amministrazioni comunali sono ignorate. Il monopolio del trasporto su gomma dei passeggeri delle navi assicurato al concessionario per la prima tratta non appare altrettanto evidente per le altre due tratte, ma potrebbe risultare anche per esse dalla convergenza degli elementi di carattere finanziario ed economico che caratterizzano il progetto.

2.5. Dall’esame dei flussi finanziari, dichiarati o individuabili, appare evidente la situazione abnorme che si verrebbe a creare con l’istituzione e l’affidamento del progettato servizio pubblico, a partire dalla provvista dei fondi che si ritiene di dover impegnare. Fondamentale è l’affermazione che *“l’Autorità concedente agisce anche da Ente riscossore della porzione del Diritto di Porto imposto ai passeggeri delle navi crociera quale contributo alla realizzazione del servizio di trasporto ed in tale veste l’Amministrazione provvederà alla remunerazione”* (Progetto di fattibilità, pag. 12). Sorvolando sulla legittimità dell’imposizione di un contributo a carico di tutti i passeggeri per l’istituzione di un servizio pubblico che, a quanto si dichiara, non tutti sarebbero obbligati a utilizzare (*ibid.*, pagg. 17-18), non è chiaro se il gettito prevedibile possa coprire la spesa a carico dell’ente per l’*“affidamento in concessione del servizio”*, prevista nella misura complessiva di 95.290.846,70 euro, di cui 82.124.000,00 per costi *“fisici e telematici”* del servizio stesso (Quadro economico allegato al Progetto di fattibilità, pag. 29). L’assunzione dei costi del servizio da parte dell’ente, il diritto del concessionario di *“sfruttare economicamente”* il servizio stesso a titolo di “corrispettivo

per la concessione” (schema di contratto, paragrafo 5.1, pag. 6), la mancata previsione di un canone di concessione per la tratta 1 (percorso in ambito portuale) e l’importo incerto e aleatorio di quello per le tratte 2 (percorso urbano) e 3 (percorso extraurbano), perché stabilito rispettivamente nella misura fissa di euro 3 (corrispondente a metà del prezzo sottoposto a ribasso del titolo di viaggio) e di euro 5 (corrispondente a un quarto del prezzo sottoposto a ribasso del titolo di viaggio) avendo riguardo ad ogni viaggiatore che sarà effettivamente trasportato (*ibid.*, paragrafo 6, pag. 7), sono elementi che rivelano la difformità dello schema contrattuale prescelto dal modello tipico di concessione, che è tra l’altro quello imposto per i servizi portuali di interesse generale dal legislatore (v. art. 6 l. 84/1994). Tuttavia l’anomalia della situazione che si verrebbe a creare non deriva soltanto dal fatto di configurare un’attività commerciale come servizio portuale di interesse generale, sottraendola per una quota imprecisata al libero mercato, di riversare i costi sul concedente e di attribuire i proventi al concessionario, esonerato dall’affrontare il rischio dell’investimento e quindi beneficiario di una rendita pluriennale. Se a questi elementi si aggiunge che i costi gravanti sull’ente dovrebbero essere coperti dal gettito di una tassa sul passeggero, appare evidente che il servizio di trasporto che si intende istituire verrebbe in sostanza ad essere, ad onta della legge, un servizio proprio dell’ente, al pari di un’opera pubblica, anche se ad altri ne è affidato l’esercizio. Inoltre la tassa sul passeggero, colpendo in prima battuta l’armatore ed essendo per lui un onere aggiuntivo che si trasferisce sul prezzo del biglietto di viaggio, è titolo di un rapporto diretto con l’ente che non può non influire sulla scelta del servizio di trasporto a terra al cui finanziamento è destinata, dato che il viaggio si spezza e i passeggeri per l’uso di tale servizio, presentato come servizio portuale di interesse generale, provvedono direttamente al pagamento di un prezzo assistito, venendo così disincentivato il ricorso ai servizi di trasporto a terra offerti dal libero mercato, il cui costo è finora generalmente affrontato dall’armatore come componente del prezzo dell’intero viaggio. L’ente portuale, ponendosi di fatto come interlocutore dell’armatore per i trasporti dei passeggeri delle navi da crociera che organizza e sovvenziona, entra in contrasto con le finalità conferitegli dall’ordinamento ed esula dai suoi poteri e sconfina

nell'area di competenza di altri e maggiori attori istituzionali, violando le leggi di mercato, sia per la lesione delle competenze di soggetti esclusivamente legittimati ad operare, sia per la violazione delle regole sulla concorrenza. Ed è ragione di assoluto sconcerto che si voglia dimostrare che il rispetto di queste regole può essere garantito dalla dichiarazione che i passeggeri delle navi da crociera hanno libertà di scelta per il trasporto a terra, quando a tale dichiarazione si accompagnano provvedimenti con i quali sotto l'etichetta del servizio pubblico si affiderebbe a un imprenditore l'esercizio dell'attività in questione finanziandolo con pubblico denaro e dispensandolo dall'uso di risorse proprie, consentendogli così di godere senza alcun rischio di un regime di privilegio che gli assicura il lucro e mira a trasformarsi in monopolio.

2.6. Né potrebbe un simile servizio rappresentare un portato del Regolamento UE n. 352/2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, il Regolamento si applica a categorie di servizi ben individuate e così elencate: “*a) rifornimento di carburante; b) movimentazione merci; c) ormeggio; d) servizi passeggeri; e) raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico; f) pilotaggio; g) servizi di rimorchio*”. Di queste, la sola che abbia una possibile attinenza con il trasporto di persone è quella di cui alla lettera *d)*, che è così descritta al successivo art. 2: “*l'organizzazione e la gestione dei passeggeri, del loro bagaglio e dei loro veicoli tra la nave che effettua il trasporto e le aree portuali, compreso il trattamento dei dati personali e il trasporto dei passeggeri all'interno del terminal dedicato*”. Dunque il trasporto dei passeggeri è contemplato dalla norma non *tout court*, bensì soltanto con riguardo al loro spostamento “all'interno del terminal dedicato”. Ma nel porto di Civitavecchia esiste per l'appunto un terminal espressamente ed esclusivamente dedicato ai passeggeri delle navi da crociera, che è affidato in concessione fin dal 2005 alla società Roma Cruise Terminal S.p.A., la quale vi ha realizzato le strutture ove essa

esercita le attività di accoglienza ai crocieristi. Sotto il profilo oggettivo, pertanto, non è possibile rinvenire nel Regolamento UE 352/2017 i presupposti per l'istituzione di un servizio portuale di interesse generale di trasporto dei passeggeri delle navi da crociera né all'interno del porto in senso ampio, né, ovviamente, al di fuori di esso.

Fermo quanto precede, l'affidamento dei servizi a norma del Regolamento UE 352/2017 postula l'esistenza di condizioni che nella specie non sussistono e in ogni caso non risulta siano state valutate dall'AdSP. Al contrario di quanto si ricava dalle argomentazioni, assai sommarie, degli atti prodromici all'emanazione del bando, la norma comunitaria si fonda sul principio della libera concorrenza degli operatori nei settori da essa disciplinati, sottolineando che qualsiasi limitazione all'accesso al mercato costituisce un'eccezione che deve essere debitamente motivata (cfr. 11°, 18°, 20°, 26°, 28°, 29°, 33° considerando). Come si è osservato in narrativa, le odierne ricorrenti operano nel settore dell'offerta turistica ai crocieristi che scalano il porto di Civitavecchia organizzando e fornendo il trasporto da e verso le località di maggiore interesse. Queste attività utilizzano i sistemi di scambio intermodali (ad esempio, organizzando il trasferimento combinato mediante bus e treno) e garantiscono, nel quadro dell'offerta turistica al passeggero, le attività private di *transfer* da e verso le stazioni ferroviarie e l'aeroporto di Fiumicino. Limitare queste attività, sussumendone la gestione in capo ad un ente pubblico che ne determina condizioni e tariffe e interviene in questo modo nel sistema di rapporti strettamente privatistici, costituisce una preclusione all'accesso al mercato che non trova giustificazioni.

3. Violazione degli artt. 2, 3 e 10 della l.r. Lazio n. 30/1998, nonché degli artt. 5 e ss. del d.lgs. 422/1997. Violazione degli artt. 2, 5, 7 e 14 della l.r. Lazio n. 58/1993. Difetto assoluto di competenza. Difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità e irragionevolezza. Violazione o comunque elusione delle sentenze del Consiglio di

Stato, Sez. VII, n. 317/2023 e del TAR Lazio, Sezione III, n. 9347/2019 e n. 332/2021.

3.1. Ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 422/1997, nel rispetto dei principi di cui all'art. 117 della Costituzione, *“sono conferiti alle regioni e agli enti locali (...) tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale”*, il cui esercizio è regolato mediante contratti di servizio stipulati dagli enti locali (cfr. art. 18 d.lgs. n. 422/1997). Al novero degli enti locali non appartengono però le Autorità di sistema portuale, che sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale sottoposti ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 6, commi 5 e 7, legge 84/1994).

3.2. Per quanto riguarda i servizi di trasporto di linea comunali, ossia svolti all'interno dell'ambito comunale, nell'ambito delle proprie competenze la Regione Lazio, con l.r. n. 30/1998, ha stabilito all'art. 10, comma 1, che *“sono attribuite ai comuni le seguenti funzioni: a) adozione dei piani urbani del traffico, al fine di assicurare un adeguato livello di mobilità nell'ambito del territorio comunale, sulla base degli indirizzi della Regione, ivi compresi i piani per la mobilità delle persone handicappate di cui all'articolo 26, comma 3, della L. n. 104/1992; b) individuazione, ai sensi dell'articolo 17, delle unità di rete, della rete e del livello dei servizi minimi comunali, nei limiti delle risorse finanziarie assegnate dalla provincia stessa ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera e), privilegiando l'integrazione tra le varie modalità e favorendo quella con minore impatto ambientale e scegliendo, tra più soluzioni atte a garantire sufficienti servizi di trasporto, quella che comporta i minori costi; (...) e) istituzione di eventuali servizi aggiuntivi a quelli di cui alla lettera b), con oneri a carico dei propri bilanci fatto salvo quanto previsto dall'articolo 10-bis; f) regolamentazione dei servizi svolti in economia, fermo restando l'obbligo di istituire un conto economico distinto per i servizi*

di trasporto in gestione diretta; g) affidamento dei servizi di competenza; h) stabilire le tariffe relative ai servizi di cui all'articolo 3, comma 2, sulla base dei principi e dei criteri indicati all'articolo 30-bis; i) vigilanza sulla regolarità dell'esercizio, sulla qualità del servizio e sui risultati del medesimo"; il successivo comma 3, lettera a), associa a tali funzioni i compiti relativi allo svolgimento delle procedure concorsuali per la scelta degli affidatari dei servizi e alla stipula dei relativi contratti. Infine l'art. 4, comma 5 ter, disciplinando gli ulteriori servizi di linea commerciali (definiti come servizi di linea *"soggetti ad autorizzazione amministrativa, (...) svolti a totale rischio economico del soggetto richiedente l'autorizzazione stessa che non risultino integrati in unità di rete in relazione al livello di servizi minimi"*), ne vieta la sovrapposizione e l'interferenza con i servizi di trasporto pubblico ordinari.

3.3. Se poi si volesse avere riguardo al trasporto non di linea di persone, si deve segnalare che l'art. 2 della l.r. Lazio n. 58/1993 definisce *"autoservizi pubblici non di linea quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone con funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea (...), che vengono effettuati a richiesta dei trasportati o del trasportato; in modo non continuativo o periodico su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta"*. Tra questi è compreso il servizio di noleggio con conducente, che secondo il successivo art. 5 *"si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o a viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione"*. L'esercizio dei servizi di noleggio con conducente è soggetto al rilascio di apposita autorizzazione da parte del Comune territorialmente competente (art. 7, comma 1), il quale adotta i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea

stabilendo, tra l'altro, il numero ed il tipo dei veicoli da adibire ai singoli servizi e le modalità per lo svolgimento dei medesimi (art. 14). La legge n. 21/1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea) dispone che il servizio di noleggio con conducente si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede o rimessa, apposta richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio (art. 3), e che il corrispettivo del trasporto per il servizio di noleggio è direttamente concordato tra l'utenza ed il vettore e la prestazione del servizio non è obbligatoria (art. 13). Anche la l.r. Lazio n. 58/1993 chiarisce all'art. 5 che il servizio di noleggio con conducente *“si rivolge all'utenza specifica che avanza, presso la sede del vettore, apposta richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o a viaggio. Il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengono all'interno del territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. Il servizio è effettuato per qualunque destinazione”*.

3.4. È dunque evidente che l'Autorità di Sistema Portuale, nel disciplinare la materia del trasporto pubblico di persone, si è appropriata delle competenze della Regione e dell'amministrazione comunale, esorbitando dalle proprie attribuzioni e intervenendo nell'ambito di rapporti contrattuali tra privati.

Questo comportamento non costituisce una novità, poiché già in passato l'Autorità si era resa protagonista di simili iniziative che sono state censurate da codesto Tribunale e dal Consiglio di Stato. Un tentativo di istituire servizi di trasporto di linea, anche verso la stazione ferroviaria di Civitavecchia, è stato oggetto della sentenza n. 9346/2019, con la quale il TAR Lazio, Sezione III, ha annullato i relativi provvedimenti per difetto assoluto di competenza, osservando che nella circostanza *“i provvedimenti impugnati hanno 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 tratta 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). (...) D'altronde, 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". Successivi provvedimenti dell'Autorità, aventi analogo tenore, sono stati dichiarati nulli con la sentenza n. 332/2021, nella quale la Sezione III del TAR Lazio ha sancito "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 sentenza n. 317/2023, infine, il Consiglio di Stato, rigettando l'appello che l'Autorità aveva proposta avverso la citata pronuncia del TAR n. 9346/2019, ha confermato che "è evidente, dalla semplice lettura del dato testuale del decreto riportato, come l'AdSP abbia esorbitato dalle proprie competenze spingendosi ad istituire e regolare tratte di trasporto pubblico, quantunque dedicato ai croceristi, incidenti sul territorio del Comune di Civitavecchia".

Quest'ultima sentenza è appena menzionata negli atti impugnati, che tuttavia sostanzialmente la ignorano mentre pretendono di disciplinare la materia in totale violazione di essa. La pronuncia ha espressamente ad oggetto una vicenda identica a quella trattata nel presente giudizio ed esprime principi incontrovertibili sul tema in esame, onde si può parlare fondatamente nella circostanza di una vera e propria violazione del giudicato, accompagnata evidentemente da una completa assenza di motivazione.

3.5. Il quadro sopra descritto consente di ritenere pacificamente esclusa qualsiasi

competenza dell’Autorità in relazione alle attività di trasporto pubblico di persone svolte sulle tratte di collegamento esterne al porto, tra il porto e la stazione ferroviaria di Civitavecchia e tra il porto e l’aeroporto di Fiumicino, ma a ben vedere le medesime considerazioni debbono valere anche per il servizio interno al porto, né il richiamo operato strumentalmente dall’Amministrazione negli atti prodromici al bando dei contenuti della sentenza del Consiglio di Stato n. 317/2023 permette di ritenere diversamente.

Il Consiglio di Stato non ha infatti definito i requisiti che i servizi di trasporto endoportuali debbono presentare, e certamente non ha mai affermato che tali servizi possano consistere in attività di trasporto pubblico di linea, avendo al contrario rimarcato, a conferma delle precedenti sentenze di pari segno adottate dal TAR del Lazio, che l’Autorità di sistema portuale è priva di competenze in quel settore. Nella pronuncia si fa peraltro menzione delle attività di navettamento, che possono costituire un’utile integrazione dei trasporti pubblici e di quelli turistici già operanti, laddove si accerti che questi non sono sufficienti a garantire il trasferimento dei passeggeri in sicurezza. Questo accertamento è però del tutto assente negli atti adottati dall’Autorità, che ha trascurato qualsiasi istruttoria mirata a verificare che i servizi oggetto del bando costituissero una reale esigenza per i crocieristi. Il Consiglio di Stato si è limitato ad osservare che tutti gli operatori hanno diritto di accedere a parità di condizioni alle banchine del porto “nelle more dell’indizione della procedura di gara per l’affidamento del servizio in questione”, ma questa espressione, a meno di interpretazioni del tutto contrarie alla ratio della sentenza, non consente di riconoscere all’Autorità nuove attribuzioni non previste dalla legge né la esonera dall’onere di motivare adeguatamente i propri provvedimenti alla luce dei contenuti della legge stessa.

4. Violazione e falsa applicazione dell’art. 5 della legge n. 84/1994. Travisamento.

Eccesso di potere. Difetto di competenza. Illogicità manifesta.

4.1. Sempre per quanto riguarda i servizi di collegamento del porto con la stazione ferroviaria di Civitavecchia e l'aeroporto di Fiumicino, si osserva che il “Progetto di fattibilità” redatto dall’Autorità (**doc. 2**) ne ravvisa il presupposto nel Documento di Programmazione Strategica di Sistema Portuale (DPSS) da essa adottato ai sensi dell’art. 5 della l. 84/1994 con delibera del Comitato di gestione n. 61/2023 (**doc. 8**). Il DPSS costituirebbe lo strumento attraverso il quale avrebbero trovato definitiva approvazione i programmi contenuti in precedenti atti dell’Autorità, ossia la delibera del Comitato di gestione (che è l’organo competente in tema di programmazione strategica e di servizi di interesse generale) n. 2/2022 e i decreti del Presidente n. 157/2022 e n. 106/2023, nei quali l’affidamento di servizi di trasporto extraportuali era stato prefigurato.

4.2. Questi ultimi provvedimenti, che sono tuttora *sub judice*, essendo stati impugnati con un ricorso che codesto TAR ha rigettato con sentenza n. 12290/2024 in corso di appello, costituivano espressione di un’iniziativa avviata dall’Amministrazione prima che il Consiglio di Stato si pronunciasse con la citata sentenza n. 317/2023, e mirata a ricomprendere tutte le attività di trasporto dei passeggeri nel perimetro di una concessione già rilasciata ad una società locale, Port Mobility S.p.A., che parimenti il Consiglio di Stato ha dichiarato illegittima. La delibera del Comitato di gestione n. 2/2022 tuttavia non contiene alcun cenno al DPSS, che dunque sembra essere diventato a tutti gli effetti un presupposto dei servizi oggetto del bando impugnato soltanto a partire dalla sua adozione con la successiva delibera n. 61/2023.

4.3. Tanto premesso, il DPSS, istituito dall’art. 5 della l. 84/1994 nella sua più recente formulazione, ha lo scopo di definire gli obiettivi di sviluppo dell’Autorità di sistema portuale, di individuare gli ambiti portuali, intesi come delimitazione geografica dei

singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema portuale, di ripartire gli ambiti portuali in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città, di individuare i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario con i singoli porti del sistema esterni all'ambito portuale nonché gli attraversamenti dei centri urbani rilevanti ai fini dell'operatività dei singoli porti del sistema (comma 1). La norma prevede inoltre che nei singoli porti, amministrati dalle Autorità di sistema portuale, l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali, individuati e delimitati nel DPSS, sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale (comma 1 *ter*); che all'Autorità di sistema portuale spetta la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali mediante l'approvazione del piano regolatore portuale, mentre al comune e alla regione spetta quella delle aree con funzione di interazione porto-città, previa acquisizione del parere dell'Autorità; e che quanto all'adozione degli strumenti urbanistici relativi ai collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario nonché agli attraversamenti del centro urbano rilevanti ai fini dell'operatività del porto individuati nel DPSS, vi provvede l'ente competente previa acquisizione dell'intesa con l'Autorità (comma 1 *quinqüies*).

È dunque evidente che la norma richiamata dall'Amministrazione resistente non soltanto concerne la pianificazione urbanistica strategica e di dettaglio del porto e non ha nulla a che vedere con la disciplina del trasporto di persone, ma rimette ad enti diversi dall'Autorità la competenza ad adottare tale pianificazione in relazione alle aree esterne al perimetro portuale. Ne consegue che i provvedimenti impugnati, nella misura in cui trovano il loro presupposto nell'art. 5 della l. 84/1994, risultano irrimediabilmente viziati sotto il duplice profilo della violazione di legge e del difetto di competenza.

Istanza di sospensione

Le considerazioni che precedono rivelano la grave e reiterata violazione di numerose

norme fondamentali dell'ordinamento, ivi compresi i principi costituzionali in materia di libertà di iniziativa economica e di riparto delle competenze tra Stato ed enti locali, in mancanza di motivazioni valide a sostegno dell'azione dell'Amministrazione e - al contrario - addirittura in presenza di un consolidato assetto delle attività private che ne verrebbero lese e di ampie risultanze istruttorie che avrebbero imposto un comportamento diametralmente opposto, a tutela degli operatori economici presenti sul territorio.

Qualora la disciplina del trasporto dei passeggeri delle navi da crociera ideata dall'Autorità resistente trovasse applicazione attraverso l'affidamento dell'appalto, le imprese ricorrenti e gli altri imprenditori del settore si troverebbero da un giorno all'altro ad affrontare un operatore concorrente sovvenzionato dall'ente pubblico, e verrebbero di fatto privati dell'interlocuzione con l'armatore e con i passeggeri delle navi che costituisce la ragione stessa dell'attività di agenzia e raccomandazione marittima così come di quella di *tour operator*. Poiché nel settore delle crociere la programmazione di tutte le attività, e tra esse di quelle connesse ai servizi terrestri resi ai passeggeri, avviene con anticipo di molti mesi, l'affidamento dell'appalto in parola - nelle more di una pronuncia nel merito da parte dell'Ill.mo Tribunale - comporterebbe un danno immediato in vista dell'approntamento delle iniziative commerciali per le stagioni a venire.

La particolare configurazione degli assetti voluta dall'Autorità e prevista nel bando impugnato e nei documenti connessi, che si tenta di imporre in violazione delle competenze di altri soggetti pubblici, i quali mai hanno ritenuto di disporre limitazioni siffatte all'attività degli operatori economici, e in plateale inosservanza dei provvedimenti giurisdizionali già intervenuti nella stessa vicenda, costituiscono ad avviso delle ricorrenti i presupposti per una sospensione dei provvedimenti impugnati

nelle more della decisione sul merito, che si chiede a codesto Ill.mo Tribunale di disporre ad esito di camera di consiglio.

Per quanto precede, le ricorrenti, come in epigrafe rappresentate e difese,

chiedono

che l'Ill.mo Tribunale, previa sospensione cautelare, voglia dichiarare illegittimi e annullare i provvedimenti impugnati.

Il contributo unificato è assolto nella misura di legge.

Roma, 9 settembre 2024

(Avv. Enrico Pierantozzi)

(Avv. Linda Pesaresi)