Pubblicato il 27/07/2021

Firmato digitalmente

N. 08967/2021 REG.PROV.COLL.
N. 03840/2017 REG.RIC.
N. 07041/2019 REG.RIC.

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 Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3840 del 2017, proposto da

Porto Storico di Civitavecchia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Pierantozzi, con domicilio eletto presso lo studio Antonino Galletti in Roma, P.Le Don Giovanni Minzoni 9;

contro

Comune di Civitavecchia, in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Occagna, con domicilio eletto presso il suo studio in Civitavecchia, c/o Casa Comunale - Palazzo Municipale;

nei confronti

Roma Marina Yachting S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Damiano Lipani in Roma, via Vittoria Colonna 40;

Port Mobility S.p.A., Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale Presso Avvocatura dello Stato, Ira S.r.l., Naval Service S.r.l., Marina del Bernini S.r.l. non costituiti in giudizio;

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;

sul ricorso numero di registro generale 7041 del 2019, proposto da

Porto Storico di Civitavecchia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Pierantozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune Civitavecchia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvio Sbragaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Autorita' di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefania Accardi, Fabrizio Losco, Gabriella Giacomantonio, Valentina Arcadi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Enrico Fioretti in Roma, via F. Civinini 105;

Regione Lazio, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Capitaneria di Porto di Civitavecchia, Ministero dell'Interno - Comando dei Vigili del Fuoco non costituiti in giudizio;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio delle Dogane di Civitavecchia, Ministero dell'Interno, Capitaneria di Porto di Civitavecchia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Roma Marina Yachting S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Sbrana, Anna Mazzoncini, Sergio Grillo, Antonio Catricala', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Catricalà in Roma, Vittoria Colonna n. 40;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 3840 del 2017:

del provvedimento di cui alla lettera del Comune di Civitavecchia prot. n 13745 del 15 febbraio 2017, assunto nell'ambito dell'istruttoria ex D.P.R. 509/1997 avviata a seguito della presentazione della domanda di concessione da parte dell'odierna ricorrente nella parte in cui include l'istanza concessoria proposta da Marina Yachting S.r.l. tra quelle da sottoporre all'esame della conferenza dei servizi oggetto del provvedimento impugnato, nonchè di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale..

quanto al ricorso n. 7041 del 2019:

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della lettera prot. n. 30579 del 2 aprile 2019, con la quale il Comune di Civitavecchia ha comunicato che il progetto preliminare presentato dalla ricorrente a corredo della domanda di concessione per la realizzazione e gestione di un approdo turistico nel porto di Civitavecchia ad esito della valutazione di cui all'art. 5 del d.p.r. 509/1997 non è stato ammesso alla fase istruttoria successiva;

b) del verbale in data 28 marzo 2019, con il quale il Sindaco del Comune di Civitavecchia ha comunicato sommariamente le risultanze dei lavori della conferenza di servizi convocata ex art. 5 d.p.r. 509/1997 per l'esame comparativo della domanda di concessione presentata dalla ricorrente e delle istanze concorrenti;

c) del verbale in data 21 marzo 2019, con il quale la conferenza di servizi convocata ex art. 5 d.p.r. 509/1997 per l'esame comparativo della domanda di concessione presentata dalla ricorrente e delle istanze concorrenti ha individuato il progetto di Roma Marina Yachting S.r.l. quale maggiormente idoneo a soddisfare l'interesse pubblico;

d) di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, e tra questi in particolare della lettera dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale prot. n. 15068 del 27 novembre 2017 e dei verbali della conferenza di servizi in data 24 aprile 2018 e 15 maggio 2018.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 26\1\2021 :

a) della lettera prot. n. 30579 del 2 aprile 2019,

b) del verbale in data 28 marzo 2019,

c) del verbale in data 21 marzo 2019,

d) di ogni altro atto ad essi connesso, presupposto e consequenziale, e tra questi in particolare della lettera dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale prot. n. 15068 del 27 novembre 2017 e dei verbali della conferenza di servizi in data 24 aprile 2018 e 15 maggio 2018, provvedimenti tutti impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio, nonché, per la parte in cui risultino avere contenuto provvedimentale,

e) della lettera in data 1° dicembre 2020, con la quale il Comune di Civitavecchia ha riscontrato la domanda di accesso agli atti del procedimento presentata dalla ricorrente il 18 novembre 2020;

f) della lettera prot. n. 30626 in data 2 aprile 2019, mai trasmessa alla ricorrente che ne ignora il contenuto, con la quale il Comune di Civitavecchia avrebbe chiesto a Roma Marina Yachting S.r.l. di presentare il progetto definitivo della propria iniziativa;

g) della lettera prot. n. 67931 in data 7 settembre 2020, pubblicata sul sito web del Comune di Civitavecchia a far data dal 25 novembre 2020, con la quale il Comune medesimo ha disposto la convocazione della conferenza di servizi ex art. 6 del

d.p.r. n. 509/1997 per il giorno 15 febbraio 2021;

h) di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale..

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in ciascun giudizio del Comune di Civitavecchia, di Roma Marina Yachting S.r.l., dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Agenzia del Demanio, dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli - Ufficio delle Dogane di Civitavecchia, del Ministero dell'Interno e della Capitaneria di Porto di Civitavecchia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2021 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'odierna ricorrente è una società costituita da operatori del comparto marittimo ed espone di aver proposto all'Autorità Portuale di Civitavecchia, in data 5 ottobre 2015 (con integrazioni del 4 novembre 2015), una domanda di concessione demaniale marittima ai sensi degli artt. 3 D.P.R. n. 509/1997 e 36 e ss. cod. nav. nonché 14 del Regolamento d'uso della aree demaniali marittime di cui al Decreto della stessa Autorità Portuale n. 305/2011, modificato e integrato con decreti n. 22/2013 e n. 27/2014, avente ad oggetto i beni demaniali marittimi e gli specchi acquei costituenti il bacino storico del porto di Civitavecchia nonché le relative pertinenze, allo scopo di realizzarvi e gestirvi "un approdo turistico e le relative attività complementari ed accessorie, ivi comprese quelle ricettive, culturali (per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni di rilevanza artistica, storica e architettonica), commerciali (negozi, servizi di ristorazione), tecniche e amministrative (uffici, servizi ai diportisti e agli equipaggi, rimessaggio)".

Precisa che il Porto di Civitavecchia è qualificato scalo di interesse nazionale ai sensi dell'art. 4, comma 1 e 1 bis, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 ed è uno scalo polifunzionale (come risulta dal nuovo Piano Regolatore Portuale, approvato con Delibera della Giunta della Regione Lazio n. 121 del 23 marzo 2012); in esso ricade il compendio costituito dal c.d. porto storico, che si estende dal confine sud della circoscrizione portuale (alle spalle del Forte Michelangelo) sino al margine della banchina n. 2 e comprende tutto l'ambito dell'antico porto monumentale romano e papale, dove sino ad alcun anni or sono erano ospitati i traghetti da e per la Sardegna, è oggi destinato dagli strumenti urbanistici alla nautica da diporto e alle attività a questa accessorie e complementari.

Nella propria richiesta, la ricorrente instava affinchè l'Autorità Portuale (istituita ex art. 6 della l. nr. 84/1994 e competente, tra l'altro, alle funzioni di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali dei servizi portuali di interesse generale, ai sensi del D.lgs. 169/2016) provvedesse agli adempimenti previsti dall'art. 4 del DPR nr. 509/1997 con pubblicazione dell'istanza di concessione e relativa integrazione entro il termine di legge di venti giorni da quest'ultima.

L'Autorità riscontrava la domanda integrativa con una nota interlocutoria del 23 novembre 2015 (diciannove giorni dalla integrazione), significando che le autocertificazioni della ricorrente erano prive di data ed in parte incomplete, chiedendo anche chiarimenti sul contenuto della domanda.

La proponente riscontrava la richiesta il 10 dicembre 2015, insistendo affinchè si procedesse alla pubblicazione e ribadendo quanto già esposto nella relazione tecnica circa l'articolazione del progetto in diverse fasi (secondo quanto meglio riportato in atti).

La pubblicazione veniva poi sollecitata con diffida del 30 dicembre 2015, essendo decorso il termine di cui all'art. 4 del DPR n. 509/1997 senza esito.

La pubblicazione veniva finalmente effettuata presso l'Albo dell'Autorità medesima e presso quello comunale, nonché, per estratto, sulla Gazzetta Ufficiale

della Repubblica Italiana, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e su due quotidiani a tiratura nazionale, per il periodo dal 7 gennaio 2016 al 5 aprile 2016, vale a dire per i novanta giorni che costituiscono il temine massimo di pubblicazione previsto dal citato art. 4.

Nelle more del termine di pubblicazione, la ricorrente apprendeva che l'Autorità Portuale, in data 28 dicembre 2015, aveva autorizzato la società Port Mobility Spa (costituita nel 2004 in applicazione della norma transitoria di cui all'art. 23, comma 5, della legge n. 84/1994 con la partecipazione dell'Autorità Portuale, titolare di una quota del capitale pari al 19 %, per lo svolgimento del servizio di interesse generale di gestione dei parcheggi e delle aree di sosta in porto e dei connessi servizi di mobilità), alla gestione degli accosti attrezzati (ormeggi e servizi accessori), attività questa estranea all'oggetto sociale ed allo scopo della società e da svolgersi da parte di quest'ultima proprio sulle "Banchine n. 6 (Michelangelo) e n. 7 (Guglielmotti)" oggetto della domanda di concessione demaniale marittima della Porto Storico Spa. L'autorizzazione, rilasciata con termine al 30 settembre 2016, in quanto intervenuta dopo la presentazione della domanda di concessione e senza alcuna forma di pubblicità, veniva impugnata dalla odierna ricorrente, insieme ad altri provvedimenti autorizzatori temporanei precedenti di analoga consistenza dei quali la ricorrente aveva appreso nell'occasione del giudizio nr. RG 3138/2016 (e nel quale la domanda di sospensione cautelare veniva respinta in ragione della temporaneità degli effetti dell'atto).

Scaduto intanto il tempo di pubblicazione (in data 5 aprile 2016), con provvedimento dell'Autorità Portuale del 22 aprile 2016 si rendeva noto che erano pervenute quattro domande in concorrenza, tra le quali (in data 5 aprile 2016), quella della Società Roma Marina Yachting S.r.l., costituita soltanto il 23 marzo 2016 e controllata da Port Mobility S.p.A., che ne detiene il 70 % del capitale sociale e ne ha designato il Presidente nella persona del proprio legale rappresentante (dott. Guido Azzopardi).

La ricorrente, rilevando che alla procedura comparativa per il rilascio della concessione demaniale marittima dell'approdo turistico ex D.P.R. n. 509/1997 aveva chiesto di partecipare un operatore la cui controllante risultava affidataria in via anticipata del medesimo compendio, in palese violazione dell'art. 9 del D.P.R. medesimo, e partecipata dall'amministrazione pubblica chiamata ad esprimersi in ordine alla comparazione dei concorrenti e a rilasciare il successivo provvedimento concessorio, formulava osservazioni con atto del 9 giugno 2016 in esplicita opposizione all'ammissione della proposta della quale chiedeva l'estromissione.

L'Autorità, senza dare seguito alla diffida, trasmetteva al Sindaco del Comune di Civitavecchia, per il prosieguo degli adempimenti di cui all'art. 5 comma 1 del DPR n. 509/1997 (convocazione conferenza dei servizi) tutta la documentazione concernente le domande di concessione pervenute, ivi compresa quella di Roma Marina Yachting S.r.l..

Tale atto veniva impugnato dalla odierna ricorrente di fronte a questo TAR con ricorso nr. RG 11476/2016; al contempo, diffidava il Comune dall'ammettere la proposta di Roma Marina Yachting Srl alla procedura comparativa; l'Ente, che avrebbe dovuto convocare la conferenza dei servizi entro trenta giorni, rimaneva inerte, costringendo la ricorrente a sollecitare l'avvio con nota formale.

La ricorrente riferisce che, intanto, con Ordinanza della Capitaneria di Porto di Civitavecchia n. 150/2016 del 4 ottobre 2016 e decreto nr. 161/2016 dell'Autorità Portuale (i vertici della quale nel frattempo erano mutati e non avevano rinnovato l'affidamento temporaneo dei servizi di attracco alla Port Mobility), gli ormeggi sulle banchine di interesse della ricorrente "nelle more del completamento del procedimento previsto dal D.P.R. 2 novembre 1997, n. 509", venivano espressamente destinati "al pubblico uso per l'ormeggio delle unità da diporto".

Da ultimo, il Comune dopo aver individuato il responsabile del procedimento (cfr. doc. 27), con lettera del 15 febbraio 2017 prot. n. 13745 procedeva finalmente all'indizione della conferenza di servizi, fissandone la prima seduta per il 6 giugno 2017 ed ammettendo al prosieguo della procedura, nonostante la diffida ricevuta,

anche la domanda di Roma Marina Yachting S.r.l.

Questa lettera del Comune di Civitavecchia e gli atti che ne costituiscono il presupposto sono impugnati con l'odierno ricorso introduttivo nr. RG 3840/2017 mediante il quale la Porto Storico Civitavecchia ne chiede l'annullamento per le seguenti ragioni di ricorso.

1. Violazione delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 509/1997 e agli artt. 36 e ss. cod. nav. Violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere. Disparità di trattamento. Violazione dei principi di imparzialità e trasparenza. Sviamento.

Secondo la ricorrente, la circostanza che uno dei soggetti partecipanti sia riconducibile alla stessa Amministrazione che avvia la procedura, che partecipa all'individuazione del concessionario e che rilascia la concessione comporterebbe una evidente violazione dei principi di neutralità e trasparenza propri delle disposizioni sopra richiamate ed una palese alterazione della par condicio dei concorrenti

Sarebbe sintomatico di tale alterazione il fatto che Port Mobility S.p.A., società controllante Roma Marina Yachting S.r.l., sia stata destinataria di diverse e successive autorizzazioni, rilasciate senza evidenza pubblica e senza formalità di istruttoria, allo scopo di gestire il medesimo compendio che costituisce oggetto delle domande di concessione.

2. Violazione degli artt. 1 e 6-bis della legge n. 241/1990 con riferimento alle disposizioni di cui al D.P.R. n. 509/1997 e agli artt. 36 e ss. cod. nav. Violazione dei principi di imparzialità e trasparenza. Eccesso di potere. Sviamento.

Dalla consultazione degli atti è possibile constatare che, nel periodo in cui le domande di concessione venivano presentate all'Autorità Portuale e il procedimento veniva istruito, nel consiglio d'amministrazione di Port Mobility S.p.A., controllante di Roma Marina Yachting S.r.l., sedeva in rappresentanza dell'Autorità Portuale il Segretario generale ing. Maurizio Ievolella, vale a dire il soggetto che, secondo previsione espressa di legge (art. 2, comma 3, del D.P.R. n.

509/1997), ha la responsabilità del procedimento amministrativo in parola. Risulterebbe dunque che il soggetto chiamato ad effettuare per conto dell'Amministrazione le valutazioni preliminari di ammissibilità degli atti, a garantire il rispetto dei principi del procedimento nel corso dell'istruttoria e a definirne le risultanze (v. art. 6 della legge n. 241/1990), svolgeva al contempo un ruolo di amministratore all'interno della compagine societaria di uno dei concorrenti.

L'obbligo di astensione di quest'ultimo sarebbe stato ancora più stringente considerando che il Segretario generale dell'Autorità portuale è l'organo di vertice dell'intera struttura amministrativa (art. 10 della legge 84/1994, nella formulazione attuale e in quella antecedente alla riforma operata con D. L.vo 169/2016 vigente al momento della presentazione delle domande di concessione).

3. Violazione delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 509/1997 e agli artt. 36 e ss. cod. nav, con riferimento agli artt. 1 e ss. della legge n. 241/1990. Eccesso di potere. Violazione dei principi di imparzialità, trasparenza, parità di trattamento e piena concorrenzialità. Sviamento.

La ragione sociale di Roma Marina Yachting S.r.l. corrisponde al nome assegnato dall'Autorità Portuale all'iniziativa pubblica da essa avviata per lo sviluppo dell'approdo turistico. Tale iniziativa, consistente per lo più nella realizzazione - già avvenuta - di alcuni interventi di risanamento delle infrastrutture, risulta ampiamente pubblicizzata anche sul sito web istituzionale all'indirizzo http://rmy.portidiroma.it/index_it-IT.htm#section-14 (doc. 30). Come se non bastasse, tutta la documentazione che costituisce la domanda di concessione avanzata da Roma Marina Yachting S.r.l. e i relativi allegati tecnici (si veda, ad es., docc. 31 - 32) recano la medesima intestazione e il medesimo logo che sono stati scelti dall'Autorità Portuale per pubblicizzare l'approdo sul web. Ne deriverebbe un palese sintomo di collegamento sostanziale tra l'Autorità medesima e la concorrente Roma Marina Yachting S.r.l..

4. Violazione degli artt. 6 della legge n. 84/1994 e 3, comma 27, della legge n.

244/2007. Mancanza dei presupposti. Eccesso di potere per sviamento.

Risulta documentato in atti (cfr. doc. 9) che Port Mobility S.p.A., soggetto controllante Roma Marina Yachting S.r.l., è stata costituita su iniziativa e con la partecipazione dell'Autorità Portuale di Civitavecchia ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, comma 5, della legge n. 84/1994, allo scopo di svolgere il servizio pubblico di gestione dei parcheggi e della mobilità veicolare nel porto di Civitavecchia; che tale era in origine l'oggetto sociale della medesima Port Mobility S.p.A.; che tale è stato ed è tuttora l'oggetto della concessione del servizio ad essa rilasciata, come da convenzione del 26 maggio 2005 stipulata con la committente Autorità Portuale. Risulterebbe parimenti documentato che l'oggetto sociale della Port Mobility S.p.A. è stato successivamente modificato per accogliervi la gestione di accosti portuali, e che tale attività gli è stata affidata a più riprese, con successivi provvedimenti, dall'Autorità Portuale.

Secondo la ricorrente, attraverso un meccanismo di partecipazioni societarie, l'Autorità di Sistema Portuale si sarebbe candidata a svolgere un'attività di rilevanza economica consistente nella gestione dell'approdo turistico prestata a fronte di un corrispettivo versato dagli utenti, e che questa attività è ben differente da quella che aveva costituito e tuttora costituisce l'oggetto delle procedure attuate in virtù della norma derogatoria di cui all'art. 23, comma 5, della Legge n. 84/1994.

Si sono costituiti, nel giudizio nr. 3840/2017 l'Autorità, il Comune di Civitavecchia e la Roma Marina Yachting che resistono al ricorso di cui chiedono il rigetto.

Nelle more del giudizio, con ricorso nr. 7041/2019, la ricorrente ha impugnato la lettera prot. n. 30579 del 2 aprile 2019, con la quale il Comune di Civitavecchia ha comunicato che il progetto preliminare presentato dalla ricorrente a corredo della domanda di concessione per la realizzazione e gestione di un approdo turistico nel porto di Civitavecchia ad esito della valutazione di cui all'art. 5 del d.p.r. 509/1997 non è stato ammesso alla fase istruttoria successiva ed i verbali meglio indicati in epigrafe, con i quali la conferenza dei servizi che, ex art. 5 d.p.r. 509/1997, ha

disposto circa l'esame comparativo della domanda di concessione presentata dalla ricorrente e delle istanze concorrenti, individuando il progetto di Roma Marina Yachting S.r.l. quale maggiormente idoneo a soddisfare l'interesse pubblico.

Dopo aver premesso lo svolgimento dei fatti che sono oggetto dei ricorsi precedenti (come sopra richiamati) e del ricorso nr. 3840/2017, la società ricorrente deduce che gli atti impugnati sarebbero illegittimi per (I) "Violazione delle disposizioni dell'art. 4, comma 2, del d.p.r. n. 509/1997, con riferimento agli artt. 36 e ss. cod. nav. Violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990. Mancato provvedimento. Omessa valutazione dei presupposti e difetto assoluto di motivazione, Eccesso di potere. Disparità di trattamento. Violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento. Sviamento" (la Conferenza dei servizi avrebbe dovuto preliminarmente decidere circa la sussistenza o meno del conflitto di interessi tra l'Autorità di Sistema Portuale e Roma Marina Yachting come indicato nel verbale della seduta del 26 ottobre 2017 e dalla stessa Autorità); (II) "Violazione, sotto ulteriore profilo, delle disposizioni di cui all'art. 4, comma 2, e agli artt. 36 e ss. cod. nav. con riferimento all'art. 1 e ss. della legge n. 241/1990. Violazione degli artt. 6 della legge n. 84/1994 e 3, comma 27, della legge n. 244/2007. Omessa valutazione dei presupposti e difetto assoluto di motivazione, Eccesso di potere. Disparità di trattamento. Violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento. Sviamento" (in quanto i requisiti di partecipazione ad una gara devono sussistere senza soluzione di continuità dal momento della domanda e per tutto il procedimento, la inammissibilità della domanda presentata da Roma Marina Yachting S.r.l. avrebbe dovuto essere sancita dalla conferenza di servizi anche a seguito della cessione, intervenuta nel corso del procedimento, della partecipazione indirettamente detenuta nella società dall'Autorità di Sistema Portuale); III) "Violazione, sotto ulteriore profilo, dell'art. 4, comma 2, e degli artt. 36 e ss. cod. nav. con riferimento all'art. 1 e ss. della legge n. 241/1990 e agli artt. 42 e24, comma 7, d.lgs. 50/2016. Omessa valutazione dei presupposti e difetto assoluto di motivazione, Eccesso di potere. Disparità di trattamento. Violazione dei principi di

imparzialità, trasparenza e parità di trattamento. Sviamento" (sussisterebbero diverse condizioni che denoterebbero il conflitto di interessi tra l'Autorità e la Port Mobility, con riguardo alla circostanza che quest'ultima è finanziata per circa l'80% dalla prima, nononstante la remunerazione dei servizi di cui è affidataria dovrebbe essere affidata solo al mercato; il secondo socio di Roma Marina Yachting è la Societé Monegasque Internationale Portuaire S.A.M. il capitale della quale appartiene interamente alla Société d'Exploitation des Ports de Monaco, affidataria da parte dell'Autorità di un incarico per la progettazione dell'approdo turistico nel bacino storico di Civitavecchia, ovvero l'approdo alla realizzazione del quale Roma Marina Yachting ha concorso con successo); (IV) "Violazione delle disposizioni di cui agli artt. 3, 4 e 5, comma 5, del d.p.r. n. 509/1997 e degli artt. 36 e ss. cod. nav. e 18 reg. nav. mar., anche con riferimento all'art. 5, comma 8, della legge n. 84/1994. Violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990. Eccesso di potere. Violazione dei principi di trasparenza, imparzialità parità di trattamento e buon andamento dell'azione amministrativa. Sviamento"(a seguito delle indicazioni formulate dalle amministrazioni presenti in conferenza di servizi i concorrenti hanno effettuato alcuni adeguamenti delle proposte progettuali presentate, che per la ricorrente riguardano essenzialmente l'aggiornamento dei sistemi di ormeggio secondo le preferenze della Capitaneria di porto e l'utilizzo di spazi per uffici diversi da quelli originariamente previsti, l'edificio c.d. "Bernini" che l'Autorità di Sistema Portuale ha comunicato di aver consegnato alla Capitaneria per scopi istituzionali; invece, il progetto integrativo presentato da Roma Marina Yachting S.r.l. risulterebbe essere radicalmente diverso da quello originale, tali da integrare una vera e propria nuova proposta progettuale; sarebbe così violato l'art. 4, comma 2 del DPR n. 509/1997 che non ammette la possibilità di presentare domande concorrenti dopo il termine stabilito nell'atto di pubblicazione dell'istanza che avvia il procedimento; nel merito, la proposta conterrebbe profili e presupposti estranei all'ambito di valutazione della procedura in concorrenza); (V) "Violazione

delle disposizioni di cui all'art. 5 del d.p.r. n. 509/1997 e degli artt. 14 e ss. della legge n. 241/1990. Violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990. Difetto di motivazione, Eccesso di potere. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Sviamento" (la mancanza di trasparenza e l'evidente sviamento che caratterizzano la condotta dei lavori della conferenza di servizi e degli atti che ne hanno preceduto l'indizione si riflettono sul provvedimento finale, e in particolare sul verbale del 21 marzo 2019; tra le amministrazioni che hanno partecipato ai lavori soltanto il Comando dei Vigili del Fuoco, la Regione e il Provveditorato alle OO.PP. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno espresso il proprio giudizio di preferenza sui concorrenti, mentre nessuno degli altri soggetti coinvolti lo avrebbe fatto; più precisamente, né il Comune, né la Capitaneria di Porto, né l'Autorità di Sistema Portuale hanno dato indicazione della propria preferenza e le Agenzie del Demanio e delle Dogane avrebbero considerato le proposte sullo stesso piano, quanto agli aspetti di loro competenza; rimanendo inespresso il giudizio che ciascuna Amministrazione avrebbe dovuto pronunciare sulla base delle competenze specificamente e tassativamente previste dal secondo comma dell'art. 5 cit., la conferenza di servizi non avrebbe potuto procedere all'individuazione definitiva dell'istanza maggiormente idonea a soddisfare in via combinata gli interessi pubblici sottesi al procedimento; (VI) "Violazione delle disposizioni di cui all'art. 5 del d.p.r. n. 509/1997 e degli artt. 36 e ss. cod. nav.. Violazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990. Difetto di motivazione, Omessa valutazione dei presupposti. Eccesso di potere. Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Sviamento" (poiché le Amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei Servizi hanno espresso pareri anche in ordine ad aspetti non di loro competenza, in particolare profili urbanistici risultano trattati dall'Autorità, invece che dal Comune, trascurando che la non conformità urbanistica non potrebbe deporre per l'esclusione di un progetto, potendo quest'ultimo essere approvato in variante, la conclusione dei lavori della conferenza di servizi avrebbe denotato una

sottrazione delle proposte progettuali al giudizio delle amministrazioni partecipanti secondo le rispettive competenze, concretandosi in un giudizio sommario e incompleto col solo scopo di indirizzare la scelta verso un soggetto già da tempo individuato).

Con motivi aggiunti, successivamente proposti, la ricorrente impugna i medesimi atti oggetto di gravame con il ricorso introduttivo nr. 7041/2019, in quanto risulterebbe confermata la sussistenza del conflitto di interesse tra l'Autorità e la Port Mobility, quindi anche con la Roma Marina Yachting, all'esito di altri e separati giudizi amministrativi (precisamente, la sentenza nr. 9346/2019 del TAR del Lazio, resa nel giudizio sul ricorso nr. 7314/2018 RG con la quale sono stati annullati alcuni provvedimenti adottati dall'Autorità di Sistema Portuale a vantaggio di Port Mobility S.p.A., controllante di Roma Marina Yachting S.r.l.; nonché la sentenza della stessa Sezione del TAR del Lazio del 30 luglio 2019 n. 10132/2019 resa nel giudizio nr.14069/2015 RG, con la quale sono stati annullati provvedimenti con i quali l'Autorità Portuale di Civitavecchia aveva determinato le tariffe praticate agli utenti del porto da Port Mobility S.p.A., rilevando la sussistenza di un grave e decisivo conflitto di interessi a causa della presenza dell'allora Segretario Generale dell'Autorità nel consiglio di amministrazione della stessa Port Mobility) e civili (sentenza n. 19637/2019 del 14 ottobre 2019 del Tribunale Civile di Roma - Tribunale delle Imprese, Sezione XVII, che, accogliendo una domanda giudiziale presentata dalla Medov S.r.l., riconosceva e dichiarava l'abuso di posizione dominante perpetrato da Port Mobility S.p.A. nel porto di Civitavecchia in relazione alle tariffe da essa applicate all'utenza portuale per il trasporto dei passeggeri con l'approvazione dell'Autorità di Sistema Portuale, e condannava la stessa Port Mobility al risarcimento dei danni da essa cagionati), nonché procedimenti precontenziosi (delibera ANAC del 23 ottobre 2019 n. 1001/2019, depositata il successivo 4 novembre 2019, nella quale si rilevava che il trasferimento del pacchetto azionario di Port Mobility S.p.A. in favore dell'attuale

controllante Rogedil S.r.l., avvenuto nel corso del 2014, "ha suscitato significative perplessità sulla legittimazione dell'attuale società concessionaria a proseguire nello svolgimento dei servizi affidati con la convenzione del 2005", in quanto, a differenza dei soci originari, Rogedil S.r.l. è sprovvista dei requisiti che avevano rappresentato il presupposto della costituzione di Port Mobility S.p.A. e dell'affidamento ad essa, senza procedura di gara, dei servizi predetti; delibera impugnata da Port Mobility di fronte al TAR del Lazio con ricorso nr. 15698/2019). Ulteriori conferme deriverebbero da notizie di stampa circa inchieste penali in corso sull'assegnazione della concessione del bacino storico del Porto; in relazione a ciò, la ricorrente riferisce che la Procura chiedeva, invero, l'archiviazione delle notizie di reato (alla quale la ricorrente si è opposta), ma dal materiale depositato a supporto (acquisito a seguito dell'accesso al fascicolo delle indagini da parte della ricorrente nella veste di parte lesa) sarebbero comunque emerse conferme di interrelazioni tra amministratori e funzionari che sarebbero confermative dei vizi del procedimento che sono stati denunciati.

Con propria memoria, l'Autorità Portuale, che resiste ai ricorsi, ne chiede il rigetto per inammissibilità ed infondatezza.

In generale, a valere in entrambi i ricorsi, evidenzia in fatto l'Autorità che la quasi totalità dei beni demaniali costituenti il "porto storico" di Civitavecchia è destinata alla realizzazione di un approdo turistico, al fine di servire la grande nautica da diporto, anche mediante apprestamento di servizi ed attività accessorie e complementari; il compendio si estende per quasi 270.000 mq di superfici e specchi acquei, comprensivi della "Darsena Traianea Nord", la "Darsena Traianea Sud" (banchine nn. 5, 6 e 7, sulle quali l'Autorità aveva già realizzato interventi) nonchè la "Darsena Romana".

La domanda di concessione, redatta sul cosiddetto "modello D1", quale formato riconosciuto di richiesta di concessione demaniale marittima, aveva ad oggetto lo specchio acqueo e gli spazi a terra relativi alle sole banchine 5, 6 e 7, cioè quelle

sulle quali l'Autorità aveva già realizzato lavori di ristrutturazione e di adeguamento. Invece, il progetto preliminare presentato dalla proponente prevedeva una realizzazione per fasi (n. 3) dell'approdo turistico.

Nella prima fase era prevista la realizzazione di opere accessorie a quelle già realizzate dall'AdSP, relative alla citata esigua porzione del porto storico, coincidente appunto con quella oggetto di domanda di concessione (banchine 5, 6 e 7), e con una proposta di investimenti invero molto modesti. Nella seconda e nella terza fase erano invece programmati interventi di maggiore consistenza e su una superficie più ampia, comprendente quasi tutto il porto storico, anche per la parte non formalmente compresa nella domanda di concessione.

Quindi con nota del 10.12.2015 (doc. 11), sempre inviata all'Autorità portuale e a tutte le Amministrazioni ratione materiae competenti, la Porto Storico ha allegato le autocertificazioni complete e ha confermato che, sebbene il progetto si riferisse ad un più ampio compendio demaniale, la domanda di concessione aveva un oggetto più limitato rispetto al progetto preliminare in quanto non comprendeva beni a quel tempo occupati (cioè in regime di concessione) da altri operatori economici.

All'esito delle tardive integrazioni prodotte dalla società con la citata nota in data 10.12.2015, l'Autorità in data 28.12.2015 inviava ai quotidiani, alla gazzetta ufficiale ed al Comune di Civitavecchia (doc. 13) l'avviso sottoscritto dal Presidente onde consentire la pubblicazione della domanda della proponente con inizio a far data dal 7.1.2016 e dunque prima dell'atto di intimazione e diffida notificato dalla ricorrente.

Pertanto, l'Autorità contesta quanto affermato dalla ricorrente in punto di tempestività della pubblicazione, essendo stato avviato il relativo procedimento nei termini previsti dalla norma.

Evidenzia poi l'Autorità che, mentre la Porto Storico di Civitavecchia Srl contesta solo l'ammissione al confronto concorrenziale della controinteressata, nei termini di pubblicazione pervenivano altre opposizioni tra le quali quella dell'associazione che raggruppa i diportisti, le cui imbarcazioni sono collocate presso il porto storico,

che rappresentava istanze rivolte ad ottenere idonea futura sistemazione e la nota con cui la società IRA Srl formulava opposizioni ed osservazioni al progetto della ricorrente, censurando la mancanza di relazione economica con le opere proposte per la darsena dei "mega yacht" peraltro già realizzata dall'Autorità portuale.

Tali incongruenze erano state evidenziate anche dall'Autorità (a seguito di una diffida della ricorrente datata 6.3.2017) a conferenza dei servizi già indetta, la quale rappresentava la mancanza di corrispondenza tra la domanda di concessione ed il progetto preliminare: nella stessa Relazione tecnica si ipotizzava la scissione tra una fase 1) attuabile inizialmente e sostenibile dal punto di vista funzionale ed economico, mentre le fasi successive 2 e 3, sarebbero state integrate in accordo con l'Autorità Portuale: la Porto Storico con la propria iniziativa si candidava pertanto a gestire la parte di porto già realizzata dall'Autorità (fase 1 coincidente con la domanda di concessione), mentre per le altre (fasi 2 e 3 non oggetto di domanda di concessione) subordinava l'impegno e gli investimenti a futuri accordi con l'Autorità stessa.

L'Autorità riferisce circa gli adempimenti successivi alla scadenza del termine per la pubblicazione della proposta, evidenziando che il ricorso nr. 11476/2016 con il quale la odierna ricorrente impugnava la trasmissione di tutte le proposte all'Amministrazione comunale è stato dichiarato perento ex art. 81 c.p.a.; la conferenza dei servizi comunque proseguiva, con ammissione del progetto della ricorrente alle fasi di confronto concorrenziale vere e proprie.

Su tali basi, l'Autorità preliminarmente eccepisce l'improcedibilità del ricorso nr. RG 3840/2017 per perenzione poiché nel termine annuale di cui all'art.81 del c.p.a. non è stata depositata istanza di fissazione di udienza.

L'istanza di fissazione di udienza del 13.6.2018 non sarebbe idonea ad evitare la perenzione del ricorso, perché il termine di un anno è decorso dal 28.4.2017, pur considerando la sospensione feriale.

Eccepisce poi l'inammissibilità del ricorso per carenza di atto lesivo: è impugnata

una mera nota di trasmissione delle proposte pervenute all'esito della pubblicazione con la conseguenza che nessun effetto lesivo si sarebbe prodotto nella sfera giuridica della Porto Storico di Civitavecchia Srl; analogamente sarebbe da concludersi anche in ordine alla convocazione della conferenza dei servizi come disposta dal Sindaco del Comune di Civitavecchia, atto che avrebbe mera natura endoprocedimentale.

Sarebbe comunque carente l'interesse ad agire, non sussistendo alcun beneficio prospettabile in capo alla ricorrente dall'eventuale accoglimento del ricorso.

Nel merito, le censure sarebbero comunque infondate.

Quanto al primo motivo, genericamente formulato, l'Autorità obietta che Port Mobility è un soggetto giuridico distinto da Roma Marina Yachting. L'Autorità portuale non partecipa a Port Mobility, né ne ha detenuto il controllo. L'Autorità ha ceduto la propria partecipazione minoritaria in tale società in data 6.12.2017. Cessione che sarebbe potuta perfezionarsi anche prima, se non fosse stata rallentata da diverse iniziative giudiziarie, tra le quali alcune della stessa parte odierna ricorrente.

Più precisamente, con decreto n. 128 del 31.3.2015 (doc. 67), l'Amministrazione rendeva nota la determinazione di procedere alla definitiva cessione delle partecipazioni nelle società di servizi di interesse generale, in data 20.11.2015 acquisiva la perizia di stima della propria partecipazione in Port Mobility e, successivamente, con decreto n. 330 del 23.12.2015 approvava ed autorizzava la procedura di cessione della quota di partecipazione societaria detenuta in Port Mobility.

L'Autorità bandiva la gara per la cessione della propria partecipazione in seno a Port Mobility sulla Gazzetta Ufficiale 5^ serie speciale n. 1 del 4.1.2016, che veniva impugnato dalla società Medov Civitavecchia, socio della Porto Storico Civitavecchia per il 50% di fronte a questo TAR, che respingeva il ricorso con sentenza nr. 1259 del 15.12.2016, confermata in appello con sentenza del Consiglio di Stato n. 5198 del 5.9.2018.

L'Autorità completava la cessione della propria partecipazione in data 6.12.2017.
Pertanto, sostiene l'Autorità che la propria partecipazione minoritaria al capitale sociale della Port Mobility non avrebbe (e non ha) potuto costituire ex se un fattore distorsivo della concorrenza e ciò anche per il ridotto potere decisionale che spetta all'Autorità portuale nella fase preliminare della procedura de qua.
Quanto al secondo motivo di ricorso, inerente la mancata astensione del Segretario generale dell'AdSP, precisa l'Autorità che il Segretario generale non era, al momento dei fatti di causa, consigliere della concorrente Roma Marina Yachting, né svolgeva ruoli in tale società; in ogni caso, il ruolo decisionale nel confronto concorrenziale è assolto dalla Conferenza dei servizi alla quale spetta decidere sulle istanze (art. 5, comma 6, DPR n. 509/1997) con la conseguenza che l'Autorità non esercita poteri, nella fattispecie, in ordine ai quali predicare un qualsivoglia obbligo di astensione da parte di propri organi o funzionari. Infine, riferisce l'Autorità che il Segretario generale si è dimesso dalla carica di consigliere della Port Mobility con nota del 13.4.2016, risultando sostituito nella carica dal 27.4.2016 (mentre ancora pendeva la pubblicazione delle istanze concorrenti) e l'Autorità trasmetteva le domande pervenute con nota del 30.6.2016.
Quanto al terzo motivo di ricorso, l'Autorità ne eccepisce l'inammissibilità per carenza di interesse, non essendo chiaro quale sia l'ambito della lesione lamentata e rileva che, in maniera speculare a quanto denunciato, la ragione sociale di "Porto Storico di Civitavecchia Srl" corrisponde a quella adottata dall'Autorità in tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione.
Si tratta comunque di denominazioni comuni, del tutto inidonee a palesare elementi sintomatici o deduttivi per inferire correlazioni tra la Roma Marina Yachting Srl e l'AdSP tale da pregiudicare l'iter del procedimento.
Quanto al quarto motivo, secondo cui tramite un meccanismo di partecipazioni societarie, l'AdSP eserciterebbe attività di rilevanza economica, la censura sarebbe inammissibile per carenza di interesse e comunque infondata in quanto Port

Mobility è un soggetto del tutto distinto dalla controinteressata; il divieto di cui all'art. 6, comma 6, della l. n. 84/1994, per come ratione temporis applicabile, vieta alle Autorità di svolgere "operazioni portuali" tali intendendosi "il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale" (art. 16 della l. 84/1994) quindi non includenti la gestione degli accosti attrezzati, servizio di interesse generale in ambito portuale in virtù di quanto stabilito dall'articolo 1, lettera g) del DM 14.11.1994 ratione temporis vigente). Inoltre, non sussisterebbe violazione dell'art. 3, comma 27, della l. n. 244/2007 perché il relativo ambito soggettivo si estende alle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, laddove Roma Marina Yachting è un soggetto commerciale su base azionaria partecipato a sua volta da privati. La difesa dell'Autorità si sofferma poi sulla costituzione della Porto Mobility, sulla genesi del rapporto di concessione trentennale dei servizi di interesse generale che le sono affidati per concludere circa la piena legittimità degli affidamenti contestati dalla ricorrente, che sono stati disposti peraltro sulla base di atti ormai scaduti e privi di effetti.

Anche il Comune di Civitavecchia e la controinteressata Marina Yachting, con proprie memorie, chiedono il rigetto del ricorso, in particolare eccependone la perenzione.

In relazione al ricorso nr. 7041/2019, l'Autorità eccepisce l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per carenza di interesse (in ragione della natura endoprocedimentale degli atti impugnati, essendo la conferenza ancora in corso; in subordine, l'eventuale accoglimento del ricorso non consentirebbe alla ricorrente l'acquisizione della concessione, ma solo la possibile riedizione dell'intero procedimento, senza nessuna garanzia di potervi accedere e poter superare una ulteriore selezione comparativa), la irricevibilità dei motivi aggiunti per tardività ex art. 41 e 43, comma 1, c.p.a. (i motivi aggiunti scaturiscono da documentazione che era già nel possesso della ricorrente da tempi risalenti, rispetto ai quali i termini per la proposizione del gravame sarebbero decorsi); la inammissibilità del ricorso e dei

motivi aggiunti per omessa impugnazione degli atti presupposti (la ricorrente chiede altresì l'annullamento della nota dell'AdSP protocollo n. 15068 del 27.11.2017 e dei verbali della conferenza del 24.4.2018 e del 15.5.2018; pur essendo stata la sopra citata nota dell'AdSP impugnata con separato ricorso nr. 5161/2018, i verbali della conferenza non risultano impugnati precedentemente, né tanto meno sono stati impugnati i verbali del 6.6.2017, del 26.10.2017, del 14.11.2018, del 5.2.2019, e del 14.2.2019).

Nel merito, deduce circa l'infondatezza delle censure del ricorso e dei motivi aggiunti.

La valutazione dell'ammissibilità della proposta della Roma Marina Yachting è riservata al provvedimento finale; non è stato ancora adottato alcun provvedimento conclusivo; l'ammissione delle proposte sia della ricorrente che della controinteressata (decisa con i verbali non oggetto di impugnazione) è comunque tale da aver consentito l'attivazione della procedura di cui all'art. 5, comma 5 del DPR n. 509/1997 (cfr. verbale del 24.4.2018), offrendo alle concorrenti la possibilità di adeguare i progetti "nel rispetto delle prescrizioni sintetizzate nella griglia allegata, fermo restando il rispetto del cronoprogramma sulla disponibilità delle aree indicate dall'AdSP".

Quanto al merito del contenuto del progetto della controinteressata, rileva l'Autorità che le amministrazioni hanno fornito degli indirizzi e dei criteri al fine di consentire ai partecipanti di conformarsi in sede di adeguamento progettuale. Gli indirizzi emergono dalla griglia allegata al verbale della conferenza del 15.5.2018. Tra i criteri quantitativi indicati nella citata griglia, oltre al canone, figura anche l'importo dell'investimento. In particolare, la conferenza di servizi ha dato l'indirizzo di escludere dall'adeguamento progettuale il sedime demaniale della Darsena Romana e l'attuale sede della Capitaneria di Porto. In altri termini è stato richiesto in sede di adeguamento di indirizzare la progettazione verso le sole aree demaniali disponibili (Darsena Traianea nord e Darsena Traianea sud). La

ricorrente Porto Storico di Civitavecchia si è conformata solo in parte a tale indicazione sulla base di una propria libera scelta, così determinando la sua non ammissione alla successiva fase progettuale, in quanto ha invece incluso la Darsena Roma che le prescrizioni escludevano dal compendio concessorio ed anche il cd. Molo Vespucci che non faceva parte dell'istanza originaria e che per di più, essendo destinato a "struttura ricettiva" dal piano regolatore portuale, avrebbe imposto l'adozione di una variante non attuabile in tempi brevi, circostanze che peraltro la ricorrente neppure contesta nel ricorso. Inoltre, l'AdSP ha rilevato la criticità di delocalizzare anche i rimorchiatori e quindi è stato chiesto a tutti i concorrenti di proporre eventuali soluzioni. Roma Marina Yachting si è impegnata alla soluzione di tale criticità e ha proposto un investimento per il completamento della Darsena Servizi e la realizzazione della viabilità di collegamento, il tutto propedeutico appunto alla delocalizzazione dei rimorchiatori.

Evidenzia, infine, come dal verbale della conferenza dei servizi emergano chiaramente le ragioni di fatto e di diritto poste a base della scelta, costituite dai pareri e dalle relazioni delle Amministrazioni, analizza per ciascuna proposta la disponibilità delle aree oggetto di domanda di concessione, l'attuabilità dei progetti nelle fasi proposte, la realizzabilità degli interventi, l'attuabilità degli investimenti, la sicurezza della navigazione, il rispetto della normativa doganale, l'impatto turistico-economico e, infine, la tutela del paesaggio e dell'ambiente, il che sulla base di una loro complessiva ed integrata lettura consente di tracciare il necessario impianto motivazionale. La non ammissione della domanda (e del progetto ad essa allegato) della ricorrente si è basata su plurime ragioni, nessuna delle quali, pur impingendo in valutazioni tecniche e discrezionali, è opposta o contestata. Per il resto, si sofferma sulle ulteriori censure, dedotte anche con i motivi aggiunti, insistendo in maniera articolata circa l'inesistenza dei profili di conflitto di interesse denunciati dalla parte ricorrente.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti controvertono in ordine alla legittimità dei provvedimenti impugnati con i quali la controinteressata è stata ammessa alla procedura di valutazione comparativa delle proposte di concessione demaniale nell'ambito del Porto Storico di Civitavecchia, apertasi su iniziativa di parte ricorrente.

Quest'ultima assume che il procedimento in concorrenza è stato alterato dall'ammissione della controinteressata (impugnata con il ricorso nr. 3840/2017) per conflitto di interessi derivante da una situazione di controllo o influenza dell'operatore riconducibile all'Autorità Portuale.

A loro volta, le resistenti, oltre che a contestare la natura provvedimentale degli atti impugnati (che sarebbero meramente preparatori del provvedimento finale e quindi non impugnabili), nonchè l'insussistenza dei presupposti di conflitto di interessi che la ricorrente denuncia, affermano che quest'ultima non ha comunque interesse all'impugnativa, essendo stata esclusa dalla procedura con gli atti che la ricorrente ha impugnato nel giudizio nr. 7041/2019, ma senza articolare adeguate censure in ordine alla disposta esclusione.

I) Preliminarmente, il Collegio dispone la riunione dei processi in epigrafe, per evidente connessione, oggettiva e soggettiva, trattandosi – gli atti impugnati – di una coerente sequenza procedimentale avente medesimo oggetto e dipendendo le censure del secondo ricorso da quelle formulate nel primo.

II) Riuniti i ricorsi, rileva il Collegio, sotto un primo assorbente profilo, che è fondata la principale eccezione difensiva delle resistenti, secondo le quali gli atti impugnati con i due ricorsi introduttivi in esame non hanno natura provvedimentale e definitivamente lesiva.

Si tratta, invero, di atti meramente prodromici allo svolgimento della procedura comparativa, il cui solo esito costituirà – ove ne ricorreranno i presupposti – l'atto impugnabile da parte di chi possa avere interesse a contestare la concessione demaniale a favore della odierna controinteressata (laddove in tal senso dovesse concludersi la conferenza dei servizi).

Sul punto, è bene rammentare – per la migliore comprensione della fattispecie - che, ai sensi dell'art. 3 e ss. del DPR n. 509/1997, chiunque intenda occupare zone del demanio marittimo o del mare territoriale o pertinenze demaniali marittime o apportarvi innovazioni allo scopo di realizzare le strutture dedicate alla nautica da diporto, deve presentare domanda al capo del compartimento marittimo competente per territorio, dandone comunicazione al Comune.

Pubblicata la domanda a norma dell'art. 4 (mediante affissione nell'albo del Comune ove è situato il bene richiesto e la inserzione per estratto nel foglio degli annunzi legali della provincia), viene indetta dal Sindaco del Comune territorialmente competente una conferenza dei servizi tra le Autorità di cui all'art. 5, allo scopo di esaminare i progetti preliminari della proponente, di coloro che abbiano un eventuale interesse concorrente e di quanti possano aver presentato osservazioni nei termini di pubblicazione; quest'ultima (comma 6) "*decide sulle istanze rigettandole ovvero individuando, con provvedimento motivato, l'istanza ammessa alle successive fasi della procedura*", precisandosi, al comma 7, che "*L'individuazione di cui al comma 6 è motivata con riferimento alla maggiore idoneità dell'iniziativa prescelta a soddisfare in via combinata gli interessi pubblici alla valorizzazione turistica ed economica della regione, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente e alla sicurezza della navigazione*" e che (comma 8) "*Qualora non ricorrano ragioni di preferenza, si procede a pubblica gara*".

Il progetto definitivo è poi approvato alle condizioni e nei termini di cui all'art. 6 e su di esso sarà rilasciata la concessione a mente e con le formalità di cui all'art. 7.

Appare dunque evidente che, in presenza di una conferenza dei servizi indetta ai sensi degli artt. 3 e ss. per l'approvazione di una iniziativa di realizzazione di strutture per nautica da diporto, costituiscono atti definitivi, suscettibili di impugnazione da parte di chi vi abbia interesse, solamente i provvedimenti di approvazione del progetto definitivo (ex art. 6 DPR n. 509/1997) o di concessione demaniale (ex art. 7 DPR n. 509/1997).

Gli atti preliminari (attinenti la pubblicazione, la trasmissione delle istanze, la convocazione della conferenza dei servizi, gli adempimenti istruttori disposti in quest'ultima sede) costituiscono adempimenti endoprocedimentali insuscettibili di autonoma impugnazione.

Il principio appena descritto consente, tuttavia, una (facoltà di) preventiva impugnazione degli atti endoprocedimentali quando da essi derivi un effetto lesivo immediato ed attuale, come nel caso dell'esclusione dalla procedura, disposta dalla Conferenza dei servizi a mente dell'art. 5, comma 6 del DPR cit. ed oggetto di gravame con il ricorso nr. 7041/2019.

In questo caso, trova applicazione quanto ritenuto in giurisprudenza circa la possibilità e le condizioni che consentano l'impugnazione anticipata di atti endoprocedimentali (cfr. da ultimo, T.A.R. , Trieste , sez. I , 12/02/2021 , n. 53), che viene riconosciuta solo in rapporto a fattispecie particolari, ossia ad atti di natura vincolata idonei a conformare in maniera netta la determinazione conclusiva oppure in ragione di atti interlocutori che comportino un arresto procedimentale.

Nel caso di specie, con il ricorso nr. 7041/2019 vengono impugnate le determinazioni della Conferenza dei servizi con le quali è stato individuato il progetto della controinteressata Roma Marina Yachting ai fini di cui all'art. 5, comma 6 del DPR n. 509/1997 ed è stato invece escluso il progetto della odierna ricorrente dalla medesima fase, per mancato adeguamento alle indicazioni precedentemente fornite dalla Conferenza (per le quali vedasi meglio in parte narrativa).

Entro i predetti limiti, deve ritenersi che gli atti impugnati – pur possedendo natura endoprocedimentale – siano lesivi nella misura in cui (non già ammettono il progetto della Roma Marina Yachting al prosieguo, perché l'effetto di tale ammissione è pur sempre provvisorio, non potendosi ancora sapere con certezza che sarà rilasciato il provvedimento finale, che è condizionato, tra l'altro, a quanto oltre si dirà, ma) escludono l'odierna ricorrente dal prosieguo della procedura, posto che tale esclusione produce effetti (lesivi) definitivi ed immediati.

Sotto questo profilo, tuttavia, il gravame introdotto con il ricorso nr. 7041/2019 – come ancora una volta eccepito dalle resistenti con argomenti rimarcati durante la discussione orale della causa – è inammissibile per carenza di censure.

Il ricorso introduttivo nr. 7041/2019 è infatti interamente rivolto alla contestazione dell'ammissione della proposta di Roma Marina Yachting, ma non risultano formulate censure idonee a superare la motivazione pluriarticolata di non ammissione della ricorrente che si rinviene agli atti.

Quest'ultima, invero, dall'esame del verbale della Conferenza dei servizi del 21 marzo 2019 risulta essersi conformata solo "parzialmente" alle prescrizioni, continuando a prevedere "ampie aree della Darsena Romana, nelle fasi 2 e 3"; "è stato esteso l'ambito del progetto al Bacino Vespucci (banchina nr. 2) che non può essere considerato perché non ricompreso nella istanza originale", prevedendo un uso non conforme (struttura ricettiva) alla destinazione urbanistica; non viene prevista una soluzione per la richiesta delocalizzazione dei pescherecci e dei rimorchiatori; viene rilevata la criticità della attuabilità degli investimenti proposti, anche in riferimento alla durata della concessione richiesta (30 anni), in quanto solamente la prima fase della proposta risulta attuabile con investimento di euro 748.300,00 che "rapportato alla durata della concessione richiesta, non soddisfa il perseguimento dell'interesse pubblico"; la richiesta degli specchi acquei in concessione non comprende l'intera superficie marina, che manterrebbe in capo alla gestione pubblica ampie porzioni di essa, con conseguenti oneri e responsabilità delle Amministrazioni.

Su tali punti, la ricorrente si limita a dedurre che non sarebbe ostativo all'approvazione del progetto il mancato adeguamento della pianificazione urbanistica, potendo essere approvato il progetto in variante, ma tale rilievo presta il fianco alla considerazione che non è obbligatorio disporre la variante, essendo per l'appunto essa una mera "facoltà" ampiamente discrezionale della PA.

In definitiva, la motivazione dell'esclusione non è sostanzialmente oggetto di

gravame.

E si tratta di una motivazione interamente attinente al progetto della ricorrente, nella quale non emergono profili che conducano a ritenere che l'esclusione è il frutto di una comparazione (negativa) con il progetto di Roma Marina Yachting, così da poter eventualmente consentire l'ingresso di doglianze con le quali far valere l'alterazione del confronto concorrenziale per via della denunciata posizione della controinteressata rispetto alla Port Facility ed all'Autorità.

Pertanto, tutti i profili largamente dedotti ed ampiamente approfonditi – specie con i motivi aggiunti nel ricorso nr. 7041/2019 – sono irrilevanti nell'odierno giudizio e non sono scrutinabili dal giudice, anche perché non risulta che la Conferenza dei servizi si sia ancora pronunciata espressamente su detti rilievi, essendo tutt'ora obbligata a valutarli ai sensi del richiamato art. 5, comma 6 del DPR n. 509/1997.

A tal fine si precisa che la circostanza che la Conferenza dei Servizi abbia posposto tale analisi all'esame del progetto della Roma Marina Yachting non implica alcuna decisione implicita, sia perché la valutazione delle istanze pervenute (e delle osservazioni, quindi incluse anche le obiezioni sollevate dalla odierna ricorrente all'ammissibilità del progetto della Roma Marina Yachting) deve essere condotta con idonea motivazione (quindi esplicita), sia perché la scelta di riservare le valutazioni più complesse come quelle di cui si discute all'esito dell'esame del progetto è riconducibile ad una scelta organizzativa dei lavori della Commissione (volta a prevenire decisioni su argomenti non liquidi o di immediata risoluzione in caso di progetti comunque di per sé non idonei) che lascia impregiudicato l'obbligo di esprimersi in merito al quale dovrà quindi essere dato seguito prima di procedere all'approvazione finale del progetto ex art. 6 DPR cit.

Quanto sin qui esposto priva di rilievi il tema della alterazione della concorrenza effettiva nel procedimento di comparazione per effetto dell'asseritamente illegittima ammissione della proposta di Roma Marina Yachting.

Ciò implica che non è necessario approfondire i relativi aspetti come introdotti con il ricorso nr. 3840/2017.

Peraltro, in rapporto a tale ultimo ricorso, il giudizio è perento.

Più precisamente, come puntualmente dedotto dalla difesa dell'Autorità (senza repliche o contestazioni da parte della società ricorrente), il ricorso nr. 3840/2017 è perento a norma dell'art. 71 ed 81, comma 1 del c.p.a.

Infatti, mentre il deposito dell'atto introduttivo risulta effettuato il 28 aprile 2017, l'istanza di fissazione di udienza è stata depositata solamente il 13 giugno 2018, ovvero dopo il decorso di un anno, rilevante ai sensi dell'art. 81 cit. ai fini della perenzione (rilevabile d'ufficio).

Termine che risulta comunque decorso anche applicando la proroga di trenta giorni derivante dalla sospensione feriale dei termini del 2017 (*ex lege* n.742/1969 come modificata, a decorrere dall'anno 2015, per effetto del DL n. 132/2014, conv. in l. n. 162/2015).

Trova conferma anche nell'odierno giudizio, pertanto, quanto affermato in giurisprudenza a proposito della essenzialità della presentazione della istanza di fissazione dell'udienza entro il termine di un anno dal deposito del ricorso: nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 81, c.p.a., il ricorso si considera perento se nel corso di un anno non è stato compiuto alcun atto di procedura; nello stesso processo amministrativo, ai sensi dell'art. 71 comma 1, c.p.a., la fissazione dell'udienza di discussione deve essere chiesta da una delle parti con apposita istanza, da presentare entro il termine massimo di un anno dal deposito del ricorso; dal combinato disposto degli artt. 71 e 81 è quindi agevole intendere che la presentazione dell'istanza di fissazione, entro il primo anno di pendenza del ricorso, è indispensabile per evitare la perenzione (Consiglio di Stato , sez. IV , 13/02/2017 , n. 610; v. anche T.A.R. , Napoli , sez. III , 23/03/2016 , n. 1522; Consiglio di Stato , sez. III , 18/07/2013 , n. 3911).

In ogni caso, come accennato, il tema di cui si discute – oltre ad essere oggetto di valutazioni necessarie della Conferenza dei servizi che allo stato non risultano essere state svolte – può essere riproposto in sede di impugnazione dell'atto

conclusivo, posto che la perenzione, pur estinguendo il giudizio, non preclude di per sé la riproponibilità della domanda (salvi gli effetti della decadenza dall'azione per decorso del termine di impugnazione, che nel caso odierno non si pongono, poiché gli atti impugnati nell'odierno giudizio hanno comunque natura endoprocedimentale).

Per tutte queste ragioni, dunque, il gravame va respinto in quanto inammissibile per le ragioni sin qui esposte.

L'esposizione che precede e le particolari complessità della odierna fattispecie rappresentano ragioni più che evidenti per disporre la piena compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, come integrati con i motivi aggiunti, dichiara perento il ricorso nr. 3840/2017 ed inammissibile il ricorso nr. 7041/2019 e relativi motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 16 giugno 2021 e 7 luglio 2021, tenutesi in modalità di collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del DL 28 ottobre 2020, n. 137 ed art. 4, comma 1, del Dl 30 aprile 2020, n. 28, conv. in l. 25 giugno 2020, n. 70, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO