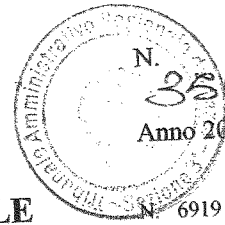




REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO - SEZIONE III TER



Reg. Sent.

N. 3896/06

Anno 2006

N. 6919 e 8672 Reg. Ric.

Anno 2005

composto dai signori

Francesco Corsaro

PRESIDENTE

Angelica Dell'Utri

COMPONENTE, relatore

Giulia Ferrari

COMPONENTE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi nn. 6919 e 8672/05 Reg. Gen., proposto da WORLD CRUISES AGENCY, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Angelo Clarizia e Anna De Cesare, elettivamente domiciliata presso i medesimi in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

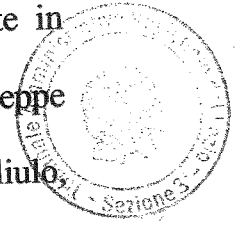
CONTRO

l'Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Paolo Vaiano, Diego Vaiano (nel solo ricorso n. 8672/05), ed Alvisè Vergerio di Cesana, elettivamente domiciliata presso i medesimi in Roma, Lungotevere Marzio n. 3;

il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e per legge domiciliato presso la medesima in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

E NEI CONFRONTI

di Roma Cruise Terminal s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Antonio Liroi, Giuseppe Loffreda, Filippo Pacciani, Luciano Vasques ed Alfonso Magliulo, elettivamente domiciliata presso lo studio Gianni, Origoni, Grippo & Patners in Roma, via delle Quattro Fontane n. 20;



per l'annullamento

dell'avviso, pubblicato in G.U. 21 giugno 2005 n. 142, parte II, da parte dell'Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta, concernente l'istanza presentata dalla Roma Cruise Terminal s.r.l. di concessione di un'area complessiva di circa mq. 112.000 (banchine nn. 10, 11, 12, 13, 13 bis e banchina n. 25) sulla quale realizzare strutture terminalistiche allo scopo di esercitarvi una gestione del porto crocieristico di Civitavecchia e le attività correlate, e di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;

del provvedimento 14 ottobre 2005 n. 3021, con il quale il Presidente dell'Autorità portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta ha rilasciato alla Roma Cruise Terminal s.r.l., in accoglimento dell'istanza predetta, la "concessione di aree demaniali marittime per la realizzazione, gestione e esercizio del Terminale crocieristico nel Porto di Civitavecchia"; del presupposto parere di cui alla delibera 2 settembre 2005 n. 100 del Comitato portuale dell'Autorità portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta; del decreto in data 8 settembre 2005 dell'Autorità portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta; di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, tra cui il verbale del Comitato portuale della seduta in data 2 settembre 2005 e l'avviso suindicato.

Visti i ricorsi con i relativi allegati ed i successivi atti contenenti motivi aggiunti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti intimate;

Viste l'ordinanza presidenziale istruttoria 5 ottobre 2005 n. 441 e la documentazione depositata in esecuzione della medesima;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

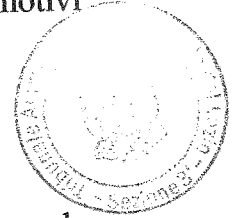
Alla pubblica udienza del 6 aprile 2006, relatore il consigliere Angelica Dell'Utri, uditi per le parti gli Avv.ti Clarizia, Diego Vaiano anche per delega dell'Avv. Paolo Vaiano, Lirosi, Vasques, Magliulo e Pacciani;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

F A T T O

Con ricorso notificato il 21 luglio 2005, segnato al n. 6919/05, la World Cruises Agency ha impugnato l'avviso dell'Autorità Portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta, pubblicato in G.U. 21 giugno 2005 n. 142, parte II, con il quale si rende noto che la Roma Cruise Terminal s.r.l. ha presentato istanza di concessione di un'area complessiva di circa mq. 112.000 (banchine nn. 10, 11, 12, 13, 13 bis e banchina n. 25) sulla quale realizzare strutture terminalistiche allo scopo di esercitarvi una gestione del porto crocieristico di Civitavecchia e le attività correlate, nonché ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, all'uopo deducendo:

I.- L'attività che si intende svolgere non può essere ricondotta all'uso di bene demaniale marittimo di cui agli artt. 36 ss. cod. nav., giacché la gestione del porto va inclusa nella materia dei servizi pubblici e la realizzazione della struttura terminalistica in quella dei lavori pubblici, da



M

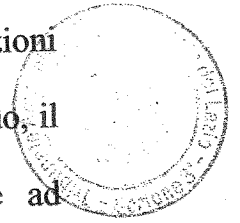
affidarsi entrambe mediante gara ad evidenza pubblica disciplinata dalle norme nazionali e comunitarie in materia di appalti pubblici. E' mancata la determinazione preliminare dell'Autorità implicante la valutazione della convenienza e dell'opportunità di pervenire alla dismissione ed all'affidamento a privati della costruzione e gestione del porto crocieristico. Il progetto non è stato redatto dall'Amministrazione e, comunque, con le modalità di cui agli artt. 7 ss. L. 109/94, né il soggetto esecutore è in possesso della qualificazione richiesta dall'art. 8 della stessa legge. Anche l'affidamento della progettazione avrebbe dovuto essere preceduto da delibera sulla scelta da effettuare e da procedura ad evidenza pubblica, non già mediante il sistema *ex art. 36* co.d. nav. che consente di presentare domande in concorrenza nel ristrettissimo termine di 30 giorni.

Alla gestione del porto crocieristico, qui prevista per ben 40 anni, si applica la disciplina di cui alla direttiva 93/38/CEE e, sul piano nazionale, quella di cui al D.Lgs. n. 158 del 1995 (cc.dd. settori esclusi) o, comunque, al D.Lgs. n. 157 del 1995, e non certo la procedura prevista dall'art. 36 cod. nav., non trattandosi di mera concessione di bene demaniale - tipizzata da un interesse pubblico specifico consistente nel consentire l'uso particolare dello stesso bene per finalità compatibili con l'interesse pubblico -, bensì di una serie di complesse attività ed operazioni portuali attribuite all'Autorità e da essa non affidabili a terzi con semplice concessione.

Ove ritenute applicabili le norme del codice della navigazione, le stesse andrebbero disapplicate per contrasto con la normativa comunitaria in tema di affidamento di appalti.

II.- Mediante "concessione" si affidano alla richiedente, peraltro in regime

di monopolio assoluto, attività comprese nell'ambito delle operazioni portuali estranee alla concessione, quali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito ed il movimento di merci ed altro materiale, soggette ad autorizzazione previo riscontro di specifici requisiti ed iscrizione in apposito registro.



III.- La Società, costituente concentrazione ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. c) della legge n. 287 del 1990, soggetta a comunicazione obbligatoria ex art. 16 della stessa legge in quanto comporterà la costituzione di una posizione dominante sui diversi mercati nazionali del trasporto via acqua, della gestione del terminale portuale e delle operazioni portuali, ha indicato nella propria istanza che prima di operare dovrà ottenere l'autorizzazione da parte delle competenti autorità della concorrenza. Ciò contrasta con i principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa, poiché l'Autorità portuale ha dato corso ad un procedimento comportante oneri per essa ed i terzi, senza aver prima accertato che la richiedente sia legittimata a svolgere l'attività.

IV.- La banchina n. 25, oggetto di domanda, ha destinazione commerciale e non turistica; ciò osta alla realizzabilità dell'intera operazione.

V.- La domanda è inaccoglibile perché ad essa non risulta allegata la documentazione prescritta dall'art. 6 D.P.R. n. 328 del 1958.

VI.- A fronte di esplicita richiesta di visionare la documentazione allegata alla domanda, l'Autorità ha opposto diniego in violazione della disciplina generale in materia di accesso e precludendo nel procedimento in questione la presentazione di osservazioni che non può prescindere dalla visione completa ed esaustiva della domanda e relativi allegati.

La Roma Cruise Terminal s.r.l. si è costituita in giudizio ed ha eccepito la nullità ed inammissibilità del ricorso per assoluta incertezza sull'identificazione della parte ricorrente, nonché per violazione dell'art. 83 c.p.c., in quanto la procura risulta sottoscritta all'estero. Ha altresì eccepito inammissibilità per carenza di interesse, giacché nessuno dei soggetti ricorrenti ha presentato domanda in concorrenza nel procedimento avviato con la pubblicazione del contestato avviso e per carenza di legittimazione, stante la qualità di agenzia della World Cruises e non risultando che alcun soggetto abbia mai svolto attività di terminalista crocieristico né, seguendo la prospettazione di cui in ricorso, che operi nel campo dei lavori pubblici e sia in possesso delle necessarie qualificazioni SOA, ovvero abbia mai gestito servizi a favore di autorità portuali. Ha poi svolto ampie difese nel merito pure in successiva memoria.

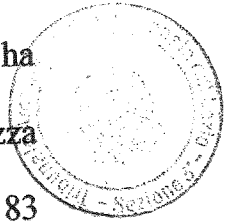
Anche l'Autorità portuale si è costituita in giudizio ed ha eccepito la nullità e l'inammissibilità del ricorso per mancanza di valida procura *ad litem* e per carenza di interesse attuale, stante la natura procedimentale dell'atto impugnato, svolgendo pur essa controdeduzioni nel merito.

Con memoria del 29 agosto 2005 la ricorrente ha replicato.

Poi con atto notificato il 24 ed il 25 agosto 2005, in relazione al deposito di documenti il 10 anteriore, ha proposto i seguenti motivi aggiunti:

1.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 6, co. 1, lett. c), e co. 5 della l. n. 84 del 1994.

L'obbligo dell'Autorità di indire una vera e propria gara pubblica discende non solo dalle norme e dai principi nazionali e comunitari, ma dalla stessa l.



n. 84 del 1994, trattandosi della gestione del porto e della stazione marittima consistente in servizi di interesse generale nei porti da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale, come risulta dall'articolata domanda della Roma Cruise Terminal.

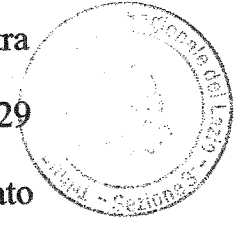
2.- Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, co. 8 e 9, l. n. 84 del 1994.

Nel *business plan* allegato alla domanda sono previsti l'allargamento della diga foranea e la realizzazione di una prima struttura terminalistica sulla banchina n. 12, ma le costruzioni di dighe foranee e banchine attrezzate dalla legge sono definite opere pubbliche di grande infrastrutturazione, da realizzarsi con onere dello Stato o con il concorso finanziario di altri enti ed i cui progetti vanno approvati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. E non risulta che progetti simili esistano, giacché quello elaborato dall'Autorità dev'essere "sviluppato" e "realizzato", cioè ultimato, e soprattutto è privo dell'approvazione ministeriale. Pertanto la domanda è inaccoglibile per carenza degli elementi essenziali, di cui l'Autorità portuale avrebbe dovuto tener conto già in sede di valutazione ai fini della pubblicazione.

Anche per tali aspetti l'attività in questione rientra nella disciplina dei lavori pubblici.

Con successivo atto di motivi aggiunti notificato il 28 settembre 2005 la ricorrente ha pure impugnato il provvedimento, di data, estremi e contenuto sconosciuti, con il quale il Presidente dell'Autorità portuale ha rilasciato la concessione demaniale marittima quarantennale alla Roma Cruise Terminal s.r.l. in accoglimento dell'istanza predetta, il presupposto parere in data 2 settembre 2005 del Comitato portuale, di contenuto

sconosciuto, ed ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, tra cui l'avviso suindicato. Nel contempo, con ricorso notificato i giorni 28 e 29 settembre e 3 ottobre 2005, in registro al n. 8672/05, ha impugnato autonomamente gli stessi provvedimenti.



Con entrambi gli atti ha dedotto:

- 1.- Illegittimità derivata per tutte le ragioni, ivi riproposte, di cui all'atto introduttivo del giudizio ed ai primi motivi aggiunti.
- 2.- Illegittimità in via autonoma, per incompetenza relativa dell'Autorità portuale, stante la riserva al Ministro delle concessioni di durata superiore a 15 anni stabilita dall'art. 36 cod. nav., non derogato, anzi confermato, dal disposto degli artt. 8, co. 3, lett. j), e 18, co. 1, della l. n. 84 del 1994.

Nel ricorso n. 6919/05 l'Autorità portuale ha depositato documenti il 14 novembre 2005 e con memoria del 16 seguente, ribadite le eccezioni di inammissibilità del ricorso, in ispecie per carenza di interesse, ha svolto ulteriori controdeduzioni anche con riguardo ai predetti motivi aggiunti. In data 21 seguente si è pure costituita nel ricorso n. 8672/05.

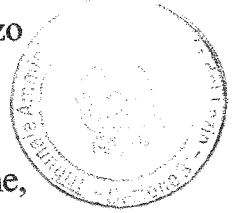
M

In relazione all'accennato deposito, con un terzo atto notificato il 18 novembre 2005 nel ricorso n. 6919/05 e con atto notificato i giorni 18 e 22 novembre 2005 nel ricorso n. 8672/05 la World Cruises Agency ha dedotto 18 ulteriori motivi aggiunti di illegittimità derivata ed in via autonoma.

L'Autorità portuale ha controdedotto con memoria del 30 novembre 2005.

Con memorie del 15 e del 19 anteriori nel ricorso n. 8672/05 la Roma Cruise Terminal s.r.l., già costituitasi anche in tale giudizio, ha pur essa svolto controdeduzioni.

La ricorrente ha replicato ad entrambe con memoria del 31 marzo 2006.



All'odierna udienza pubblica la causa è stata posta in decisione, previa trattazione orale.

DIRITTO

1.- I due ricorsi della Wold Cruises Agency riassunti nella narrativa che precede sono connessi dal punto di vista sia soggettivo che oggettivo, involgendo la medesima vicenda concernente l'affidamento da parte dell'Autorità portuale di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta in favore della Roma Cruise Terminal della concessione di un'ampia area demaniale marittima del porto di Civitavecchia per la realizzazione di strutture terminalistiche allo scopo di esercitarvi la gestione del porto crocieristico ed attività correlate; pertanto, ai sensi degli artt. 52 del R.D. 17 agosto 1907 n. 642 e 19, co. 1, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 si prestano ad essere riuniti affinché siano decisi con un'unica sentenza.

2.- In via preliminare vanno esaminate le numerose eccezioni in rito sollevate dalle controparti resistenti, con la prima delle quali la Roma Cruise Terminal investe per nullità e conseguente inammissibilità gli atti introduttivi di entrambi giudizi sotto il profilo della non identificabilità di parte istante, non potendosi intendere se i ricorsi vengono proposti dalla sola World Cruises Agency o anche dagli altri soggetti indicati nella procura a margine.

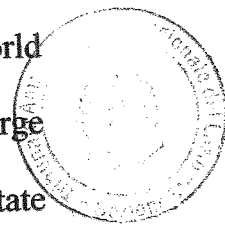
Sennonché le equivocità pur presenti nel testo della procura a margine del ricorso n. 6919 ed in quello del ricorso stesso (laddove talora si parla di "ricorrenti" in luogo di "ricorrente") risultano superate dalla dizione

che accompagna la sottoscrizione del legale rappresentante della World Cruises Agency, signor Manuel Carlos Jacob Caldeira, dalla quale emerge chiaramente che i cennati altri soggetti sono le società rappresentate dall'Agenzia, essendo le rispettive denominazioni precedute dalla preposizione "for"; nessun dubbio ingenera, invece, il testo della procura a margine del ricorso n. 8672/05 (nel quale non si fa riferimento ad una pluralità di istanti), in cui è precisato che la World Cruises Agency agisce "anche" (quindi oltre che autonomamente in proprio) quale società rappresentante di tali soggetti.

In ogni caso, nel primo ricorso sarebbe incerta semmai l'assunzione della veste di istanti da parte di tali soggetti, mai quella della World Cruises Agency, sicché sotto il profilo soggettivo formale entrambi i gravami sono sorretti da almeno un ricorrente indubitabilmente identificabile ed identificato, l'eccezione colpendo semmai i ripetuti altri soggetti.

Né può essere seguita l'Autorità portuale nel punto cui in cui sostiene la sussistenza di analoga nullità e/o inammissibilità per mancanza di valida procura *ad litem* derivante dall'omissione della qualità nella quale agisce il signor Caldeira, giacché egli dichiara di essere rappresentante (legale, come si evince dal certificato della Conservatoria commerciale di Lisbona relativo alla World Cruises, in atti) dell'Agenzia, pur aggiungendo di esserlo (ma ovviamente in relazione all'attività di agente della stessa World Cruises) pure delle società ivi elencate.

3.- La Roma Cruise Terminal e l'Autorità portuale eccepiscono ancora nullità ed inammissibilità per violazione dell'art. 83 cod. proc. civ., giacché la procura sarebbe stata sottoscritta all'estero, come risulterebbe dal timbro



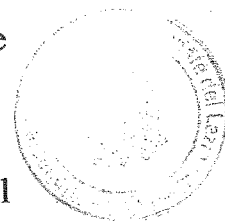
M

ivi apposto, mentre il potere di certificazione del difensore è spazialmente limitato al territorio nazionale.

Il timbro in questione, però, reca la denominazione dell' Agenzia, il suo indirizzo, i numeri di telefono e fax e si conclude con l' indicazione della città di Lisbona (accompagnata da quella del relativo codice postale e dello Stato del Portogallo), a cui l' indirizzo ed i numeri in questione evidentemente si riferiscono; la stessa indicazione, perciò, riguarda la sede dell' Agenzia e nulla ha a che vedere con il luogo di formazione dell' atto, il quale non è menzionato.

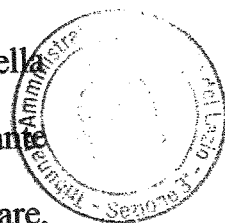
Ciò posto, il Collegio osserva come sia da tempo ben noto che in tal caso la procura deve ritenersi conferita in Italia se l' autenticazione è resa da un difensore esercente nel territorio dello Stato, spettando alla parte che sostenga l' invalidità della medesima procura sotto il profilo del suo rilascio all' estero dare prova di tale assunto a norma dell' art. 2697 cod. civ. (cfr. Cass., ss.uu., 6 ottobre 1981 n. 5241); e nella specie siffatta prova non viene fornita.

4.- Entrambe le controparti eccepiscono poi il difetto di interesse e/o di legittimazione attiva della World Cruises Agency sotto vari aspetti, ossia per non aver essa presentato domanda in concorrenza nella procedura avviata con l' impugnato avviso, costituente peraltro un obbligo per l' Autorità portuale, nonché per non aver mai svolto la stessa Agenzia né i soggetti rappresentati attività di terminalista crocieristico e neppure nel campo dei lavori pubblici, essendo sprovvista/i delle necessarie qualificazioni SOA, ovvero in quello della gestione in appalto di servizi in favore di autorità portuali.



M

La World Cruises Agency è (come si legge nel cit. certificato della Conservatoria commerciale di Lisbona) agente, ossia rappresentante permanente, di navi da crociera ed ha come scopo, oltre a reclutare, contrattare e collocare equipaggi di navi, quello di prestare ai proprietari della nave o ad altri servizi di qualsiasi natura, generali o particolari, inclusa l'amministrazione e la gestione delle navi, agire quale conduttore di navi, agente o intermediario, comprare, vendere, affittare navi o altro e, tra l'altro, gestire attività contrattuale relativamente a lavori di costruzione o di servizi di qualsiasi natura. E' comprovato, in fatto, che in atto espleta servizi crocieristici e gestisce direttamente navi da crociera. Quale operatore di settore, deve dunque ritenersi in possesso, in proprio, di legittimazione attiva, intesa come titolarità in astratto della posizione soggettiva di interesse legittimo di cui chiede la tutela, a contestare la procedura per cui è causa quanto meno sotto il profilo del sostanziale affidamento alla Roma Cruise Terminal dei servizi terminalistici che sarebbe costretta ad acquistare da essa anziché dall'Autorità portuale o direttamente espletati, come in atto. In altri termini, è indubbio che nella specie vada riconosciuto alla ricorrente un interesse processuale qualificato, personale ed attuale, se non altro in funzione della tutela in via strumentale della relativa posizione differenziata di operatore nel settore crocieristico, dunque di utente del complesso degli specifici servizi che la Roma Cruise Terminal è destinata a rendere in modo esclusivo presso il realizzando terminale crocieristico del porto di Civitavecchia (quali, ad esempio, l'accosto e l'ormeggio, l'assistenza alle navi, l'accoglienza e l'assistenza dei passeggeri e dei loro bagagli, la ristorazione ed il *catering*, l'imbarco di provviste, merci, dotazioni delle



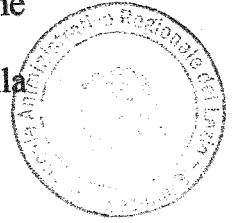
navi), lesa dagli atti impugnati e ripristinabile a seguito dell'eventuale accoglimento del gravame. Ed in tale ottica è parimenti indubbia l'irrilevanza della mancata presentazione di domanda in concorrenza, mentre la doverosità o meno della pubblicazione dell'avviso dell'istanza di concessione presentata da Roma Cruise Terminal attiene al merito delle questioni sostanziali proposte piuttosto che alla ritualità dell'azione spiegata.

Non senza dire che nella prospettazione della ricorrente nella specie avrebbe dovuto farsi ricorso non alla concessione di bene demaniale, ma ad una procedura di gara ad evidenza pubblica da espletarsi ai sensi della vigente normativa, avente regole sue proprie, fissate dal bando, in ordine all'oggetto, ai contenuti dell'offerta ed ai criteri di aggiudicazione, nonché ai requisiti ed alle modalità di partecipazione; in mancanza, non può escludersi in astratto che ella, da sola o in a.t.i. o altra formazione (quale l'impresa Roma Cruise Terminal s.r.l., partecipata da armatori crocieristici) con altri, avrebbe potuto parteciparvi quale soggetto economico operante nel mercato dei servizi amatoriali, crocieristici e di supporto. In altre parole, giacché ella lamenta anche di essere stata privata della possibilità di partecipare ad una tal gara, non bandita ed in luogo della quale si contesta si sia proceduto mediante concessione di beni demaniali, l'interesse sostanziale che regge l'interesse processuale va individuato in quello di impedire lo svolgimento e la conclusione della procedura di concessione, strumentale all'espletamento di siffatta gara, non quello di concorrere ai fini dell'affidamento della concessione, sicché la presentazione di una domanda in concorrenza non appare necessaria, anzi, come bene osserva la ricorrente



M

stessa, avrebbe comportato acquiescenza alla determinazione dell'Amministrazione di applicare alla fattispecie l'istituto della concessione.



5.- L'Autorità portuale eccepisce inoltre l'inammissibilità del primo ricorso in quanto avente ad oggetto originario l'avviso a cui si è fatto cenno appena innanzi, costituente un atto che avvia e non conclude il procedimento di concessione.

Al riguardo, è appena il caso di rilevare che con il secondo ricorso vengono impugnati, unitamente al provvedimento di concessione, conclusivo del relativo procedimento, gli atti presupposti che formano appunto oggetto del primo ricorso e relativi primi motivi aggiuntivi, riproponendosi integralmente in esso le rispettive doglianze, sicché è del tutto superfluo trattare l'eccezione in parola.

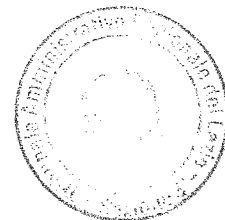
6.- Risolta nei sensi suesposti ogni questione preliminare, può procedersi alla trattazione nel merito della causa.

A handwritten signature in dark ink, consisting of several stylized, overlapping loops.

In estrema sintesi, come già accennato la tesi di fondo prospettata dall'istante è che, nel caso in esame, erroneamente si è fatto ricorso allo strumento della concessione di aree demaniali marittime, mediante il procedimento previsto dagli artt. 36 ss. del codice della navigazione, vertendosi piuttosto in tema di affidamento della costruzione e gestione di un porto crocieristico, comportante una serie di attività che vanno dalla realizzazione di opere pubbliche allo svolgimento di servizi pubblici o comunque di interesse generale forniti a titolo oneroso agli utenti portuali, in assenza di procedura ad evidenza pubblica per la selezione del privato contraente disciplinata dalla normativa sugli appalti pubblici e non dal

codice della navigazione.

Il Collegio ritiene di non poter non condividere tale tesi.



Premesso che, in questa sede, non si tratta di stabilire quale sia la disciplina in concreto applicabile (se quella sugli appalti di lavori pubblici di cui alla legge n. 109 del 1994, ovvero in materia di servizi *ex* D.Lgs. n. 157 del 1995 ovvero ancora per i settori cosiddetti esclusi *ex* D.Lgs. n. 158 del 1995), non pare dubbio che il predetto, semplicistico strumento prescelto dall'Autorità portuale sia assolutamente incongruo rispetto alla reale portata del complesso delle attività che Roma Cruise Terminal intenderebbe espletare, tale da escludere che le stesse consistano in attività commerciali e/o imprenditoriali liberamente esercitabili in ambito portuale (salvo i poteri di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo spettanti alle autorità portuali) e, di qui, possano ricondursi, quanto alla loro localizzazione, al concetto di "occupazione" ed "uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo" di cui al cit. art. 36 cod. nav..

Invero, tra le medesime attività rientrano certamente quelle "dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale (...) individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione", previste dall'art. 6, lett. c), della legge 28 gennaio 1994 n. 84 (recante riordino della legislazione in materia portuale), che il comma 5 dello stesso articolo richiede siano affidate "in concessione" (evidentemente concessione di servizi pubblici in quanto, appunto, di interesse generale, non concessione di beni demaniali) da parte della "autorità portuale mediante gara pubblica". E tra quelli identificati dal d.m. 14 novembre 1994

vi sono le “Stazioni marittime passeggeri. Gestione delle stazioni marittime e servizi di supporto ai passeggeri” (art. 1, lett. e).

Ora, diversamente da quanto opposto *ex adverso*, il c.d. “terminal crocieristico” o, meglio, la struttura destinata all’accoglienza dei passeggeri delle navi da crociera, altro non può essere intesa che quale stazione marittima passeggeri, sicché la sua gestione costituisce prestazione di servizi pubblici.

In tema di tariffazione per l’uso di “stazione marittima” la giurisprudenza, nell’affermare la sussistenza di giurisdizione amministrativa, ha infatti ritenuto l’appartenenza dell’attività di accoglienza nelle stazioni marittime al concetto di servizio pubblico, precisando che:

“a.- l’attività di gestione del porto e della stazione marittima, va inclusa nella materia dei pubblici trasporti, che riceve (...) dichiarata definizione come pubblico servizio nella legge, oggi nell’art. 7, comma 1, della L. 205/2000;

b.- la stazione marittima rientra nell’elenco dei ‘servizi di interesse generale nei porti da fornire a titolo oneroso all’utenza portuale’ [art. 6, comma 1, lettera c), della L. 28 gennaio 1994, n. 84, e art. 1, lettera E), del d.m. 14 novembre 1994] (...);

c.- l’attività prestata è rivolta **alla generalità degli utenti**, ricomprendendosi in tale novero sia le imprese di navigazione, sia e soprattutto i passeggeri, ai quali nell’epoca presente e nei porti più importanti vanno assicurati attraverso i servizi di accoglienza mezzi adeguati alla fruizione della struttura (...);

d.- parlare di superfluità e di lusso significa negare che costituisca servizio

pubblico ad esempio quello di taxi per il fatto che esiste il servizio di trasporto su mezzi di trasporto generali come tram e autobus; evidentemente **in un dato settore possono coesistere diversi livelli di servizio, ma il fatto che uno di questi possa essere fornito, naturalmente a costo maggiore, con modalità più selettive non significa escludere che esso sia offerto alla collettività degli utenti e che esso non sia soggetto al controllo dell'autorità reggente di settore;**

e) il carattere privato del soggetto che esercita il servizio è del tutto anodino ai fini del concetto; la possibilità che il servizio sia gestito da un privato discende sia dalla descrizione normativa generale della fattispecie dei servizi pubblici in termini del tutto oggettivi e dall'abbandono, nella norma oggi sostituita dall'art. 7 L. 205/2000, della necessità di intervento di provvedimenti ('attività e prestazioni di ogni genere'); sia dalle esemplificazioni normative, che non danno mai rilievo all'aspetto del soggetto gestore (...)" (cfr. Cons. St., Sez. VI, 27 marzo 2001 n. 1807).

Se ne deve dedurre l'irrilevanza, nella specie, sia della finalità turistico-ricreative del terminal crocieristico destinato a selezionati passeggeri, che – come si è visto – nulla toglie alla sua destinazione alla collettività dei passeggeri (di navi di linea ovvero da crociera) utenti portuali, sia del fatto che nel porto di Civitavecchia già esiste altra stazione marittima (che resterebbe a servizio del trasporto di linea), non potendo aversi riguardo al numero delle strutture ma al tipo di attività in favore della detta collettività dell'utenza portuale a servizio della quale è anche quella in questione. Ne consegue, quanto meno per l'aspetto trattato, l'obbligo dell'Autorità portuale di procedere mediante gara pubblica.

7.- Né può ragionevolmente sostenersi che il seguito procedimento concessorio *ex cit.* art. 36 cod. nav. presenti le caratteristiche proprie di una procedura selettiva ad evidenza pubblica e rientri perciò nella nozione di “gara pubblica” perché conforme ai criteri di pubblicità e trasparenza, stante l’avvenuta pubblicazione della domanda con conseguente facoltà di terzi di avanzare domande in concorrenza ai sensi dell’art. 18 reg. nav. mar., quindi per la presenza di un “confronto comparativo”.

In caso di presentazione di più domande di concessione, invero, a norma dell’art. 37 cod. nav., è preferito “il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell’amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico” (co. 1) e qualora non ricorrano ragioni di preferenza “si procede a licitazione privata” (co. 3). Dunque, è la stessa normativa posta a base dei provvedimenti impugnati a distinguere tra il procedimento ivi disciplinato ed una procedura di gara ad evidenza pubblica.

Ma è innegabile che, come bene rileva parte ricorrente richiamandosi alla comunicazione (interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario degli appalti pubblici) della Commissione europea n. 2000/C 121/02 del 12 aprile 2000, secondo le regole ed i principi comunitari la concessione di servizi pubblici non può essere affidata se non con procedura concorsuale in cui siano osservati, tra gli altri, i principi:

- della parità di trattamento, implicante “che le regole del gioco siano conosciute da tutti i potenziali concessionari e si applichino a tutti nello stesso modo”. Di qui la necessità della predisposizione di un **capitolato**

d'oneri, finalizzata a "garantire una concorrenza sana ed efficace" presentando "in maniera non discriminatoria ed obiettiva quanto è richiesto ai candidati e, soprattutto, le modalità dell'approccio che essi devono seguire nel preparare le loro offerte"; capitolato d'oneri al quale tutte le offerte devono essere conformi "affinchè sia possibile un raffronto obiettivo" tra le medesime;

- della trasparenza, da garantirsi con ogni forma appropriata, compresa la pubblicazione delle informazioni necessarie "affinché potenziali concessionari possano decidere se sono interessati a partecipare alla procedura (...), ivi compreso l'**oggetto della concessione**, nonché la **natura ed estensione delle prestazioni** attese dal concessionario".

Ora, è evidente che tali principi non permeano la procedura *ex art. 36* cod. nav., mancando quanto meno la predisposizione di un capitolato d'oneri, la prefissione di regole e criteri di aggiudicazione, l'individuazione dei requisiti di partecipazione richiesti ai concorrenti, ma a ben vedere anche un'effettiva e completa pubblicità dell'oggetto della concessione e della natura delle prestazioni a cui si riferisce, essendo all'uopo certamente insufficiente il sintetico avviso in questione.

8.- Le considerazioni che precedono consentono di ritenere pienamente fondati i ricorsi in decisione alla tregua della doglianza fondamentale dianzi trattata, comportante l'annullamento integrale del procedimento per cui è causa a partire dall'avviso accennato appena sopra, autonomamente viziato in relazione ai contenuti della domanda pubblicata, a fronte della quale l'Autorità portuale avrebbe dovuto corrispondere negativamente.

Pertanto gli stessi ricorsi vanno accolti, restando assorbita ogni altra

