

Pubblicato il 22/09/2020

N. 09666/2020 REG.PROV.COLL.
N. 09918/2019 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9918 del 2019, proposto da:
Società Italiana Trasporti S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Pazzaglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo Amilcare Ponchielli, 6;

contro

Autorita' di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale - Civitavecchia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici è domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione

e/o adozione delle opportune misure cautelari,
della nota dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale (d'ora in avanti anche "Autorità") prot. 0006295 del 10.05.2019, comunicata in pari data, con cui è stata rigettata l'istanza della

ricorrente tesa all'assegnazione di una postazione presso l'Info Point di Largo della Pace; di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso con quello impugnato, ivi compresi, per quanto occorrer possa, il preavviso di rigetto prot. 0004186 del 26 marzo 2019;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale Civitavecchia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2020 il dott. Claudio Vallorani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato nel termine di rito e depositato il 26.7.2019, la Società Italiana Trasporti (di seguito, per brevità, "SIT") impugnava, dinnanzi all'intestato TAR, la nota dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale (di seguito "AdSP" o anche, soltanto, "Autorità") prot. n. 0006295 del 10.05.2019, comunicata alla società ricorrente in pari data, con la quale, sulla base della motivazione già esposta nel preavviso di rigetto prot. 0004186 del 26 marzo 2019, veniva respinta l'istanza della ricorrente volta all'assegnazione di una postazione presso l'"Info Point" di Largo della Pace, ubicato nelle immediate vicinanze dell'area portuale di Civitavecchia.

I fatti esposti nel ricorso possono riassumersi come segue:

- la SIT è titolare dell'autorizzazione - rilasciata dalla Città Metropolitana di Roma Capitale - all'esercizio del servizio di trasporto di linea mediante autobus "granturismo" da Civitavecchia a Roma e viceversa (doc. 1 ric.);
- la società stessa ha avviato effettivamente il pubblico servizio di linea di sua competenza a partire dal 10.3.2019, come a suo tempo comunicato all'AdSP, dalla quale aveva ottenuto l'autorizzazione ad installare, a

- proprie cure e spese, una palina di fermata in via Prato del Turco (v. nota AdSP del 21.02.2019 - doc. 5 res. dep. 2.10.2019);
- con istanza del 12.3.2019 la SIT richiedeva all'Autorità "l'assegnazione di una postazione presso l'Info Point di Largo della Pace" (cfr. doc. 3 deposito ricorrente del 29.7.2019);
 - con "Info Point" si indica, anche negli atti ufficiali dell'AdSP (vedi ad es. l'ordinanza del Presidente dell'Autorità n. 15/18, doc. 5 ric.), l'area di Largo della Pace che la stessa Autorità ha destinato a punto di incontro tra i crocieristi e gli operatori economici, questi ultimi interessati ad offrire i propri servizi ai primi; nell'area sono infatti presenti postazioni fisse e rimovibili (utilizzate da tour operators e imprese di trasporto "NCC"), nonché due box fissi, uno dei quali in uso, su autorizzazione dell'Autorità, alla società "in house" denominata Civitavecchia Servizi Pubblici, partecipata dal Comune di Civitavecchia, la quale svolge il servizio di trasporto pubblico locale per i turisti che intendano recarsi in città;
 - in data 22.3.2019, la SIT, nel ribadire la propria richiesta di una postazione nell'area adibita ad "Info Point", osservava altresì che "...altro servizio pubblico in partenza dal porto (con palese riferimento alla Civitavecchia Servizi Pubblici, ndr) e dedicato ai crocieristi (oltre ad avere accesso diretto al Welcome Center con fermata dedicata ai bus), si avvale all'interno dell'area stessa anche di un info point per informazioni e vendita dei biglietti" e, anche per questa ragione, la SIT riteneva di avere anch'essa "diritto" all'utilizzo di analoga postazione nell'area "de qua", alle medesime condizioni dell'altro esercente (cfr. doc. 3.1 ric.);
 - con preavviso di diniego del 26.3.2019 l'Autorità così motivava la propria intenzione di non accogliere l'istanza di autorizzazione: "...relativamente alla richiesta di utilizzo di una postazione ad uso Info Point presso l'area di Largo della Pace, si comunica che la scrivente sta predisponendo il progetto preliminare di un centro di servizi con parcheggio multipiano in base alle previsioni del PRP per una definitiva sistemazione dell'area in

oggetto. Pertanto, si rappresenta che, nelle more dell'approvazione della predetta documentazione progettuale preliminare nonché della definizione della procedura per lo sgravio dell'uso civico sul compendio in oggetto l'istanza in argomento nel suo complesso, per come formulata, non può essere accolta" (cfr. all. B ric. del 29.7.2019);

- in data 5.4.2019 la SIT produceva le proprie osservazioni critiche sul preavviso di diniego (cfr. doc. 4 ric.);

- in data 15.5.2019 l'Autorità, con la nota oggi impugnata, respingeva definitivamente l'istanza perché "le motivazioni addotte da codesta società nella summenzionata nota di riscontro non sono state ritenute sufficienti a superare le criticità rilevate nel preavviso di rigetto di cui alla nota protocollo n. 4186 del 26.03.2019";

- fermo restando il diniego, nei confronti della società ricorrente, di posizionare la postazione richiesta, l'Autorità ha successivamente consentito alla SIT "...in forma provvisoria, l'accesso di un addetto della stessa nei pressi della zona info – point per informare l'utenza dell'attivazione del nuovo servizio di linea" (doc. 16 res. dep. del 2.10.2019).

Così riassunti i fatti di causa, la Società ricorrente ha proposto un unico motivo di gravame, rubricato ed articolato come segue:

“Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della l. n. 241/1990. Motivazione insufficiente e contraddittoria. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. 6 Violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità. Disparità di trattamento.”.

Deduce parte ricorrente che la motivazione del diniego definitivamente opposto è stata soltanto apparente posto che nessuno sforzo motivazionale l'amministrazione ha compiuto al fine di chiarire le ragioni del mancato accoglimento delle osservazioni formulate dalla istante sul preavviso di rigetto. L'Autorità Portuale, secondo la società ricorrente, ha basato la motivazione del diniego sulla futura ed indeterminata adozione di atti da

parte della stessa, senza fornire alcuna indicazione sulla relativa tempistica, così rinviando “sine die” il soddisfacimento dell’interesse pretensivo della ricorrente. In ossequio ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, viceversa, nelle more dell’adozione di tali atti, l’Amministrazione avrebbe dovuto accogliere l’istanza della ricorrente subordinando, semmai, la conservazione della postazione presso l’Info Point di Largo della Pace, al permanere dell’assetto attuale dell’area ovvero alla compatibilità con il nuovo centro servizi. L’illegittimità del provvedimento, conclude la società ricorrente, emerge anche sotto il profilo della disparità di trattamento atteso che, come emerso documentalmente a seguito dell’accesso agli atti, diversi altri operatori, ivi compresa la società di trasporto locale del Comune di Civitavecchia, usufruiscono quotidianamente di postazioni dedicate ad essi assegnate dall’Autorità Portuale, nelle more della ridefinizione della disciplina di utilizzo dell’area di riferimento.

Si è costituita in giudizio l’Autorità, difesa dall’avvocatura erariale, che, con la memoria versata in atti in data 2.10.2019, si è opposta all’accoglimento del ricorso, premettendo, in punto di fatto che: i. Largo della Pace è un’area demaniale marittima posta nella circoscrizione territoriale gestita dall’Autorità di Sistema Portuale ed individuata dal Piano Regolatore Portuale (PRP) approvato nel 2012 quale “Area di sosta”; tale compendio rappresenta l’area portuale più prossima all’ambito cittadino e la sua ubicazione strategica permette una facile fruizione da parte dei passeggeri e dei vari operatori in transito dal porto alla città e viceversa; ii. la fermata di Via Prato del Turco, dove la Società ricorrente ha potuto collocare la palina che segnala la fermata dei propri bus, si trova nelle immediate vicinanze di Largo della Pace, dalla quale è agevolmente raggiungibile a piedi da parte degli addetti e degli utenti della SIT. In punto di diritto la difesa erariale ha eccepito, in via preliminare, l’inammissibilità del ricorso: a) per carenza di interesse stante il carattere soltanto soprassessorio del “provvedimento” impugnato; b) perché la ricorrente

dispone della menzionata palina di fermata in Via Prato del Turco, sita nelle immediate vicinanze dell'Info Point, mentre le esigenze della ricorrente (di pubblicizzare il proprio servizio presso i turisti in arrivo dal porto) possono esser soddisfatte in modo sufficiente mediante l'accesso nell'area di Largo della Pace - autorizzato (seppur in via provvisoria) dall'AdSP - di un proprio addetto che può informare i potenziali utenti della possibilità di usufruire del servizio di trasporto di linea verso Roma, gestito dalla ricorrente.

Nel merito l'AdSP sostiene di avere dato una risposta motivata alla ricorrente, ancorando il rigetto al rispetto degli atti di programmazione urbanistica vigenti in ambito portuale (realizzazione di un parcheggio multipiano in base alle previsioni del Piano Regolatore Portuale per una definitiva sistemazione dell'area) ed alla doverosità dell'adempimento di sgravio dell'uso civico sul compendio oggetto della richiesta.

Con ordinanza n. 7089/2019 resa all'esito della camera di consiglio del 23.10.2019 la Sezione ha disposto la fissazione del merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., avendo considerato che, sul piano del pregiudizio, esso appariva "... (se non escluso) molto attenuato, in ragione della prossimità della fermata della SIT (munita di apposita palina pubblicitaria) all'Info Point di Largo della Pace, nonché in considerazione dell'autorizzazione, ottenuta dalla stessa società, a far accedere i propri addetti, presso la stessa area di Largo della Pace, per promuovere e proporre i propri servizi agli utenti;...".

In vista della pubblica udienza la società ricorrente ha prodotto nuovi documenti e memoria ex art. 73 c.p.a..

Sia la ricorrente che l'Autorità resistente hanno depositato note di replica nel rispetto dei termini di rito.

Quindi, in data 8 luglio 2020, ai sensi dell'art. 84, commi 5 e 6, del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 conv. con legge 24 aprile 2020 n. 27, il Collegio si è riunito in videoconferenza, con collegamento da remoto, mediante la

piattaforma in uso presso la Giustizia amministrativa (di cui all'Allegato 3 al decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 134/2020).

La causa è stata quindi trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e merita di essere accolto.

Deve premettersi che il gravame è ammissibile, non condividendo il Collegio le eccezioni preliminari di rito opposte dalla parte resistente.

Il diniego, all'evidenza, ha portata immediatamente lesiva in quanto rinvia ogni diversa determinazione ad un assetto futuro e dai contorni del tutto indeterminati, anche sul piano cronologico. Nel provvedimento impugnato, in effetti, è chiara la volontà dell'AdSP di negare, oggi e per un periodo di tempo indeterminato (ma certamente consistente, visto che è ancora nella fase preliminare il progetto relativo al centro di servizi con parcheggio multipiano, da realizzare nella medesima area in oggetto) il bene della vita avuto di mira dalla ricorrente (corrispondente alla possibilità di utilizzare una propria postazione presso l'area "Info Point" di Largo della Pace).

Vi è quindi frustrazione (e lesione) attuale dell'interesse pretensivo vantato dalla ricorrente a potersi avvalere - al pari dei tour operators, delle imprese NCC e della società comunale titolare del servizio di trasporto pubblico locale, tutti presenti "in loco" con proprie postazioni - di una propria postazione riconoscibile che le consenta di informare nel modo dovuto i potenziali clienti, circa tempi, modi e costi del servizio pubblico di linea da essa gestito, in forza dell'autorizzazione rilasciatale dalla Città Metropolitana di Roma. D'altro canto non sembra revocabile in dubbio che la postazione informativa nell'area di Largo della Pace costituisca una utilità oggettiva ed apprezzabile per l'attività imprenditoriale svolta dalla SIT, dal momento che non può considerarsi ad essa equivalente, in particolare sul piano dell'immagine aziendale e della serietà professionale, la mera presenza "in loco" di un singolo addetto aziendale ammesso dall'Autorità ad accedere nell'area "Info Point" ed a "girovagarvi" (in

assenza di una postazione “ufficiale”), alla ricerca di gruppi di turisti ai quali offrire il servizio di linea svolto dalla SIT. Inoltre, la società ricorrente ha confutato le affermazioni di parte resistente secondo cui non vi sarebbe alcuna reale necessità, per la stessa SIT, di disporre di un punto informativo stabile stante la collocazione della fermata della SIT (e della relativa palina), nelle immediate vicinanze dell’area di Largo della Pace: in realtà la fermata non può avere lo stesso impatto informativo di una postazione fissa, anche perché i croceristi provenienti dal Porto sono in genere trasportati attraverso apposite navette bus gratuite (gestite dalla Port Mobility) che oltrepassano rapidamente la fermata di linea della SIC in Via Prato del Turco, per poi lasciare i passeggeri nell’area “info point”, in un punto nel quale la fermata stessa è piuttosto distante e non visibile (vedi doc. 10 ric., dep. 18.10.2019: foto Info point interno a L.go della Pace; docc. 12 e 13 ric.: foto aeree della zona). Parimenti, la possibilità per un addetto della società ricorrente di accedere a tali aree (possibilità che, come emerge dalla nota della ricorrente del 3.7.2019 avveniva già da tempo; cfr. doc. 17 dell’AdSP), non permette in ogni caso di informare i passeggeri che transitano nell’area come, invece, è concesso all’operatore di trasporto locale con una postazione fissa e ben visibile presso il detto Info Point (tanto è vero che gli utenti hanno difficoltà, una volta sbarcati, a ottenere informazioni o a localizzare la fermata e ciò, nonostante il citato addetto; cfr. doc. 7 e 11 – recensioni ric.).

Con riferimento a quest’ultimo profilo va osservato anche che il servizio di trasporto locale gestito dalla società comunale non riguarda, a ben vedere, un “mercato” del tutto alternativo a quello di interesse della SIT, dal momento che il trasporto locale mediante autobus alla stazione ferroviaria di Civitavecchia consente poi ai turisti di recarsi a Roma con il treno, il quale rappresenta, evidentemente, un’alternativa al servizio di linea Civitavecchia – Roma gestito dalla ricorrente, in quanto il servizio ferroviario è in grado di soddisfare la medesima domanda di trasporto a cui

si rivolge l'offerta della SIT. A corroborare l'argomento che precede si rileva che, come dimostrato dalla ricorrente, dal sito della citata società comunale in house, la linea «TERMINAL CROCIERE "L.go della Pace" – STAZIONE FERROVIARIA» è una "LINEA TURISTICA"(cfr. doc. 8 e doc. 9 ric.). Inoltre, per usufruire di tale servizio, è necessario acquistare un biglietto per un prezzo diverso e più oneroso rispetto a quello previsto ordinariamente per le linee del trasporto pubblico locale (T.P.L.) di Civitavecchia.

Partendo da tali premesse il provvedimento di rigetto impugnato deve ritenersi illegittimo e meritevole di annullamento, atteso che:

- i. dai fatti esposti nella superiore narrativa in fatto è emerso che la più volte citata area di Largo della Pace (a prescindere dalla natura del demanio a cui essa appartiene) è un'area regolamentata e destinata, per disposizione dell'Autorità Portuale, ad uno specifico utilizzo, vale a dire, l'accoglienza dei crocieristi da parte degli operatori economici che forniscono servizi di trasporto (si tratta cioè di "nodo di scambio dei passeggeri crocieristi", in quanto implica il passaggio dei turisti tra diversi mezzi di trasporto, come peraltro ammette parte resistente nella propria memoria, vedi pag. 3);
- ii. non sembra necessaria una vera e propria concessione demaniale ai fini dell'accesso e utilizzo dell'area da parte degli operatori che offrono servizi di trasporto; i numerosi operatori privati autorizzati all'uso di postazioni fisse (box) o mobili, infatti, non sono titolari di alcuna concessione demaniale (cfr. memoria di replica res., pag. 3);
- iii. in ogni caso, nella motivazione del provvedimento impugnato, l'Autorità resistente ha rigettato la richiesta della SIT, senza alcun riferimento alla (ipotetica) impossibilità di poter rilasciare una concessione demaniale (peraltro, tale riferimento, come visto, sarebbe stato in antitesi rispetto alla condotta seguita nei confronti di numerosi altri operatori economici, semplicemente "autorizzati" ad accedere ed a sostare con postazioni "leggere", senza alcuna concessione demaniale); ciò trova

conferma nello strumento utilizzato dall'Autorità per regolare l'accesso ed i modi di utilizzo dell'area che è dato dall'ordinanza n. 24/2018, la quale non costituisce una concessione demaniale (vedi doc. 6 ric.);

iv. la motivazione in concreto esternata dall'Autorità (la quale si riferisce alla futura realizzazione di un centro di servizi con parcheggio multipiano), invero, è inidonea a giustificare il diniego, in quanto tale prospettiva realizzativa, allo stato, è ancora remota, come dimostrano il carattere ancora preliminare del progetto e la mancata indicazione di un orizzonte temporale certo; semmai tale realizzazione futura avrebbe potuto spiegare il carattere condizionato o “a termine” di un provvedimento autorizzativo ma non è invece idonea a legittimare l'adozione di un diniego secco, quale è quello impugnato, che priva “sine die” la SIT di una utilità oggettiva, funzionale alla piena esplicazione della sua attività imprenditoriale, anche nell'interesse dell'utenza portuale;

v. ad ulteriore conferma dell'insufficienza (ed illegittimità) della motivazione fornita a supporto del provvedimento di rigetto, si rileva altresì che il progetto (preliminare) afferente al futuro assetto dell'area di Largo della Pace, non ha impedito, fino ad oggi, la conservazione dell'attuale destinazione dell'area ad Info Point, né ha portato al diniego o alla revoca dei provvedimenti ampliativi (per l'accesso all'area) di cui continuano a fruire numerosi altri operatori (in primis la società comunale di trasporto locale), che continuano ad utilizzare delle postazioni “in loco”, per la soddisfazione di esigenze non dissimili da quelle sottostanti all'istanza pretensiva della SIT;

vi. il servizio di trasporto granturismo, esercitato dalla SIT in regime autorizzatorio e senza sovvenzioni, è un servizio di trasporto pubblico e come tale rientra anch'esso nel novero dei servizi che giustificano l'occupazione del bene pubblico “da parte di enti pubblici o privati per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse”;

vii. il diniego, sotto quest'ultimo profilo, è sintomatico di una ingiustificata disparità di trattamento in pregiudizio dell'impresa ricorrente, che deve essere messa nella condizione di poter pienamente esplicare il servizio pubblico di trasporto ad essa affidato, nell'interesse generale e dell'utenza portuale.

Per le ragioni che precedono il diniego impugnato è illegittimo per motivazione carente e comunque contraddittoria, oltre che per violazione del canone dell'imparzialità che sempre deve informare l'azione della pubblica Amministrazione.

Il motivo di impugnazione, sotto i profili sopra considerati, merita di essere accolto con annullamento degli atti in epigrafe impugnati.

Visto l'art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a., per effetto della presente pronuncia l'Autorità resistente è tenuta a riesaminare l'istanza della Società Italiana Trasporti. s.r.l., nel rispetto del principio di motivazione (art. 3 Legge n. 241 del 1990), del principio di parità di trattamento tra i diversi operatori ammessi (o da ammettere) all'accesso all'area "Info Point", della necessità che sia adeguatamente salvaguardato l'esercizio del servizio pubblico di trasporto di linea "granturismo" di cui la ricorrente è titolare, in modo che la relativa attività sia pubblicizzata in condizioni non deteriori e non dissimili rispetto a quanto accade per gli altri operatori del trasporto ivi operanti, con particolare riguardo alla società di trasporto pubblico locale che, per quanto sopra esposto, si rivolge, in ambito portuale e "para-portuale" alla medesima clientela potenziale, alla quale è offerto il servizio gestito dalla ricorrente.

Il Collegio dispone che il riesame dell'istanza della ricorrente, nel rispetto dei principi sopra accennati e dell'effetto conformativo che deriva dalla presente pronuncia, dovrà essere ultimato e formalizzato con apposito provvedimento motivato entro il termine di gg. 30 (trenta) dalla comunicazione o, se anteriore, notificazione della presente sentenza all'Autorità resistente.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale, in persona del legale rappresentante in carica, alla refusione degli onorari e dei diritti di causa in favore della società ricorrente che forfettariamente liquida in Euro 2.000,00 (duemila/00) oltre Iva e Cassa Avvocati come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2020, in videoconferenza con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 84, comma 6, D.L. n. 18/2020, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Claudio Vallorani, Primo Referendario, Estensore

Chiara Cavallari, Referendario

L'ESTENSORE
Claudio Vallorani

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO