

Publicato il 10/07/2019

N. 00828/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00049/2019 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 Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 49 del 2019, proposto da PSS Vigilanza S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio nonché in qualità di designata capogruppo mandataria dell'ATI con Ital Group S.p.a., rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Giuman, con domicilio digitale come da indirizzo PEC indicato nel ricorso e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Venezia, Piazzale Roma - S. Croce 466/G;

contro

Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale - Porti di Venezia e Chioggia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Emiliano Bandarin Troi e Flavia Degli Agostini, con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo PEC indicato nell'atto di costituzione;

nei confronti

Istituto di Vigilanza Privata Castellano S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Cds S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Rangers S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Sicuritalia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Civis S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gentile e Marco Gentile, con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo PEC indicato nell'atto di intervento *ad opponendum*;

per l'annullamento:

1) del provvedimento dell'intimata Autorità prot. AdSP MAS.U.0015533.06-12-2018 in data 6.12.2018;

2) ove occorrer possa, della nota dell'intimata Autorità prot. AdSP n. 10591 del 10.08.2018;

3) di ogni atto ad essi antecedente, conseguente e comunque connesso;

nonché per la condanna

della intimata Autorità al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti dalla odierna ricorrente e/o alla corresponsione di indennizzo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale - Porti di Venezia e Chioggia;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* proposto da Civis S.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, comma 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2019 il dott. Giovanni Giuseppe Antonio Dato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando pubblicato nella G.U.U.E. il 5 maggio 2015 e nella G.U.R.I. il 27 maggio 2015 l'Autorità Portuale di Venezia indiceva una procedura aperta, da aggiudicare in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento dei servizi di vigilanza e "security" nelle aree portuali di Venezia e Porto Marghera.

Alla gara partecipavano tre concorrenti, tra le quali il costituendo RTI formato da PSS Vigilanza S.r.l. e Italpol Group S.p.a. ("RTI PSS") ed il RTI formato da Civis S.p.a., Istituto di Vigilanza Privata Castellano S.r.l., CDS S.r.l., Rangers S.r.l. e Sicuritalia S.p.a. ("RTI Civis").

All'esito della procedura di gara insorgevano PSS Vigilanza S.r.l. e Italpol Group S.p.a. impugnando, *ex aliis*, il provvedimento dell'Autorità Portuale di Venezia con il quale era stata definitivamente aggiudicata al "RTI Civis" la procedura indetta con bando del 29 aprile 2015.

Si costituivano in giudizio, per resistere alle pretese attoree l'Autorità Portuale di Venezia, la Civis S.p.a., in proprio ed in veste di capogruppo mandataria del costituendo "RTI Civis", nonché, ancora, l'Istituto di Vigilanza Privata Castellano S.r.l.

Civis S.p.a., inoltre, con distinto atto, proponeva ricorso incidentale, a mezzo del quale impugnava, chiedendone l'annullamento, *ex aliis*, il verbale della seduta del 16 giugno 2015, nella parte in cui il costituendo RTI PSS era stato ammesso alle successive fasi della gara.

Con sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 24 agosto 2016, n. 977 venivano accolti entrambi i ricorsi, principale ed incidentale. Per conseguenza, veniva annullata

l'aggiudicazione definitiva della gara (respingendosi, invece, la domanda di risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente formulata dalle ricorrenti principali). Veniva, altresì, dichiarata l'illegittimità dell'ammissione alla gara del RTI PSS.

Nella predetta sentenza si evidenziava che l'accoglimento di ambedue i ricorsi conduceva ad affermare che “[...] *né le ricorrenti principali né l'aggiudicataria-ricorrente incidentale abbiano titolo ad eseguire il servizio, sicché il complesso delle pronunce adottate potrebbe favorire un terzo che non ha fatto ricorso, vale a dire il soggetto terzo classificato nella graduatoria emendata da errori; lo scorrimento della graduatoria, peraltro, è solamente una delle opzioni di cui dispone la stazione appaltante a seguito dell'annullamento dell'aggiudicazione, visto che essa potrebbe anche decidere una rinnovazione dell'intera procedura [...]*”>>.

Proponeva appello avverso detta sentenza PSS Vigilanza s.r.l., chiedendo la reiezione del ricorso incidentale di primo grado proposto dall'appellata Civis S.p.a.; quest'ultima si costituiva chiedendo la reiezione dell'appello e proponeva appello incidentale. Anche l'Autorità Portuale di Venezia si costituiva chiedendo la reiezione dell'appello e proponendo appello incidentale.

Con sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 26 giugno 2017, n. 3104 veniva accolto l'appello principale, mentre gli appelli incidentali venivano respinti; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, veniva respinto il ricorso incidentale di primo grado, mentre veniva tenuto fermo l'accoglimento del ricorso principale di primo grado.

Con nota del 21 luglio 2017 l'Amministrazione appaltante veniva invitata dall'odierna ricorrente a dare esecuzione alla sentenza, procedendo alla definizione dell'affidamento dell'appalto in favore del RTI PSS Vigilanza.

Con ricorso per revocazione ex artt. 395, n. 4 c.p.c. e 106 c.p.a. Civis S.p.a. censurava la pronuncia del Consiglio di Stato resa *inter partes*; con sentenza del

Consiglio di Stato, sez. V, 12 marzo 2018, n. 1556, tuttavia, il ricorso per revocazione è stato dichiarato inammissibile.

Con nota del 31 luglio 2017, prot. n. 0010174, comunicata sia a PSS Vigilanza S.r.l. sia a Civis S.p.a., l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale Porti di Venezia e Chioggia rappresentava di prendere *“atto di quanto disposto dal Giudice d'Appello, impregiudicate le valutazioni finali di pertinenza anche in ordine alla persistenza delle esigenze dell'Ente, oggi Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, comprendente i porti di Venezia e Chioggia, tenuto altresì conto del lungo tempo intercorso dall'indizione della procedura ad evidenza pubblica de qua”*; quindi disponeva *“l'acquisizione degli elementi di natura tecnico – procedurale necessari alla procedura di gara, e ciò facendo capo alla scrivente il potere – dovere di riconsiderare gli esiti di gara, anche in relazione alle circostanze che le Società in indirizzo vorranno dedurre”* (elementi dettagliati nella predetta nota, alle pagg. da 3 a 6).

La parte ricorrente espone di aver riscontrato - in uno a Italpol Group S.p.a. - la predetta nota (mezzo PEC, in data 18 agosto 2017), evidenziando l'illegittimo operato della medesima stazione appaltante, *sub specie* della mancata, immediata esclusione del RTI Civis; con la medesima nota, inoltre, parte ricorrente espone di aver fornito riscontro - in uno a Italpol Group S.p.a. - a tutte le richieste della stazione appaltante.

Con successiva nota del 17 ottobre 2017, integrata da due allegati, l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale Porti di Venezia e Chioggia, richiamato l'art. 81, comma 3, del d.lgs. n. 163/2006, evidenziava quattro ragioni a dimostrazione della non convenienza e non idoneità della offerta del RTI PSS; dunque, *“Avuto riguardo all'interesse pubblico alla sopravvenuta opportunità di non aggiudicare la gara per ragioni di ridotta convenienza e di inidoneità dell'offerta, si ritiene pertanto non opportuno e non conveniente effettuare l'aggiudicazione, sulla base delle valutazioni di cui sopra e si decide, quindi, di non aggiudicare l'appalto del servizio di vigilanza e security nelle aree portuali di Venezia e Porto Marghera al raggruppamento*

composto dalle seguenti imprese: PSS Vigilanza Srl ed Italpol Group Spa”, restando “comunque salvi ed impregiudicati gli effetti del ricorso, per la revocazione della sentenza n. 3104 del 26 giugno 2017 del Consiglio di Stato, proposto da Civis Spa e di conseguenza, in sede rescissoria, per l’annullamento e/o la riforma della sentenza del T.A.R. per il Veneto, n. 977 del 24 agosto 2016 [...]”.

Con ricorso notificato il 15 novembre 2017 e depositato il successivo 28 novembre 2017, PSS Vigilanza S.r.l. impugnava, in particolare, il provvedimento dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale Porti di Venezia e Chioggia prot. ASPV.U.0013447.17-10-2017 in data 17 ottobre 2017, chiedendone l’annullamento, e formulando altresì domanda risarcitoria per tutti i danni patiti e *patiendi*.

Si costituivano in giudizio per contrastare le domande proposte dalla ricorrente sia l’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale Porti di Venezia e Chioggia sia Civis S.p.a..

All’esito del giudizio, con sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 5 luglio 2018, n. 733, veniva accolto il ricorso quanto all’azione impugnatoria e per l’effetto veniva annullato il provvedimento dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale Porti di Venezia e Chioggia prot. ASPV.U.0013447.17-10-2017 in data 17 ottobre 2017; venivano invece respinte le domande risarcitoria e di indennizzo proposte dalla parte ricorrente.

1.1. Con ricorso notificato il 4 gennaio 2019 all’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale - Porti di Venezia e Chioggia, all’Istituto di Vigilanza Privata Castellano S.r.l. e a Cds S.r.l., spedito per la notifica il 5 gennaio 2019 a Rangers S.r.l., a Sicuritalia S.p.a. e a Civis S.p.a., e depositato il 16 gennaio 2019, PSS Vigilanza S.r.l., in proprio nonché in qualità di capogruppo mandataria dell’ATI con Ital Group S.p.a., ha proposto le domande in epigrafe.

In particolare, come rappresenta l’esponente, l’Autorità, con nota del 10.08.2018, ha comunicato l’avvio del procedimento di revoca del bando di gara del

29.4.2015, contestualmente replicando le motivazioni già poste alla base del provvedimento annullato ed afferenti alla sopravvenuta necessità di indire un appalto unitario per i Porti di Venezia e Chioggia in conseguenza della entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, e ponendo a fondamento normativo del provvedimento di revoca – all’esito dell’avviato procedimento - l’art. 21 *quinquies* della l. n. 241/1990.

A seguito di tale comunicazione la società esponente faceva pervenire le proprie osservazioni con nota in data 29.08.2018.

Concludendo l’avviato procedimento, con atto del 6.12.2018 l’Autorità resistente, dopo aver disatteso le osservazioni formulate dalla odierna esponente, comunicava *“la revoca, ai sensi e per gli effetti dell’art. 21 quinquies L. n. 241/1990, dell’intera sequenza procedimentale della gara avviata con il bando di gara del 29 aprile 2015, avente ad oggetto l’affidamento dei servizi di vigilanza e di security nelle aree portuali di Venezia e porto Marghera, comprensiva di tutti gli atti di gara, ivi specificamente compresi fra gli altri: il bando di gara, il disciplinare di gara, i relativi allegati ed i verbali di gara”*.

Ciò, sul triplice presupposto che:

- *“... nel caso di specie la modificazione del quadro normativo conseguente all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 169/2016 ha determinato una modifica della situazione di fatto, consistente nell’ampliamento della circoscrizione e dell’ambito portuale dell’AdSP (oggi comprensivo anche dello scalo portuale clodiense) che a tutt’oggi incide in modo rilevante sull’interesse pubblico di cui l’Autorità procedente è portatrice, poiché viene meno la corrispondenza fra la procedura di cui al bando di gara del 29 aprile 2015 avente ad oggetto l’affidamento dei servizi di vigilanza e di security limitato alle sole aree portuali di Venezia e porto Marghera e le sopravvenute esigenze dell’amministrazione procedente a seguito della ricomprensione all’interno della propria circoscrizione anche del Porto di Chioggia”*;

- *“l’offerta ricevuta da P.S.S. Vigilanza S.r.l. nella gara già espletata risulta antieconomica rispetto all’avvio di una nuova procedura unitaria per l’affidamento al medesimo operatore del servizio di vigilanza sia per l’area portuale di Venezia che per l’area portuale di Chioggia,*

anche in ragione delle economie di scala ottenibili attraverso l'affidamento unitario o comunque tramite una nuova procedura che abbia ad oggetto entrambe le aree portuali?";

- "nel caso di specie la revoca della procedura di cui al bando di gara del 29 aprile 2015 avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di vigilanza e di security nelle aree portuali di Venezia e porto Marghera risulta giustificata anche al fine di consentire l'assegnazione temporalmente contestuale del servizio di vigilanza presso le aree portuali di Venezia e di Chioggia così da evitare lo sfasamento procedimentale e contrattuale che, invece, si verificherebbe qualora, mantenendo ferma la procedura oggetto di revoca, l'affidatario per il servizio presso l'area portuale di Chioggia venisse individuato tramite successiva e distinta procedura. Ed invero, in tale ultima ipotesi la gara relativa all'area portuale di Venezia/Marghera risulterebbe già espletata, mentre dovrebbe ancora essere avviata quella relativa la porto di Chioggia, determinando uno sfasamento temporale dei conseguenti affidamenti e con conseguente onere della scrivente Stazione Appaltante di proseguire anche per il futuro tramite due distinte procedure di gara, in ragione delle conseguenti diversità dei termini di scadenza dei rispettivi affidamenti, con pregiudizio delle economie - anche di servizio - perseguibili attraverso l'avvio di una nuova procedura avente ad oggetto la più ampia circoscrizione territoriale del Porto di Venezia, come definita ai sensi del D.Lgs. 169/2016".

Quanto sopra, osserva la società ricorrente, sempre in costanza dell'esercizio delle attività da parte dell'ATI CIVIS, cui l'affidamento era stato prorogato, e mai più revocato, con nota dell'1.07.2015 *"Nelle more dello svolgimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente"*.

In conclusione, la società ha proposto domanda di annullamento del suindicato provvedimento di revoca, nonché della citata comunicazione del 10.08.2018, e di condanna dell'Autorità di sistema portuale al risarcimento del danno e/o alla corresponsione di un indennizzo.

1.2. Si è costituita in giudizio l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale – Porti di Venezia e Chioggia contestando integralmente quanto *ex adverso* dedotto in fatto e in diritto e chiedendo che il ricorso introduttivo del

presente giudizio e le connesse domande siano dichiarati irricevibili, improcedibili, inammissibili e infondati e per l'effetto siano respinti.

1.3. Ha proposto intervento *ad opponendum* Civis S.p.a. concludendo per la reiezione del ricorso proposto in quanto inammissibile e infondato.

1.4. Non si sono costituiti in giudizio l'Istituto di Vigilanza Privata Castellano S.r.l., Cds S.r.l., Rangers S.r.l. e Sicuritalia S.p.a..

1.5. In vista dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2019 la parte resistente ha depositato documenti (in data 17 aprile 2019) e memoria (in data 19 aprile 2019) mentre la parte ricorrente ha depositato replica (in data 26 aprile 2019).

1.6. All'udienza pubblica dell'8 maggio 2019, presenti i difensori della parte ricorrente, della parte resistente e dell'interveniente *ad opponendum*, i quali si sono riportati alle conclusioni già prese chiedendone l'accoglimento, il Collegio si è riservato di provvedere e ha trattenuto il ricorso in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di dover preliminarmente affermare che l'intervento *ad opponendum* di Civis S.p.a. è ammissibile, essendo sufficiente a tal fine che l'interveniente possa vantare un interesse di fatto, dipendente da quello azionato in via principale o ad esso accessorio, ovvero sotteso al mantenimento dei provvedimenti impugnati, che gli consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dalla reiezione del ricorso (cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 novembre 2018, n. 6632; Cons. Stato, sez. VI, 13 agosto 2018, n. 4939): orbene, nel caso in esame, tale vantaggio è agevolmente individuabile nell'interesse di Civis all'indizione di una nuova gara, onde potervi partecipare con rinnovate *chances* di successo.

Tanto premesso, l'interveniente ha frapposto due eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio:

a) preliminarmente ha eccepito l'inammissibilità della domanda di annullamento della delibera di revoca impugnata per carenza d'interesse, non avendo la ricorrente espressamente richiesto la tutela in forma specifica mediante

prosecuzione della gara (l'interveniente ha invocato a sostegno dell'eccezione *de qua* il precedente T.A.R. Veneto, sez. I, 16 febbraio 2018, n. 184);

b) quindi ha eccepito l'inammissibilità del gravame perché sconfinante dai limiti di giustiziabilità della decisione adottata, posto che rientra nel potere discrezionale dell'amministrazione disporre la revoca del bando di gara e degli atti successivi, laddove "*sussistano concreti motivi di interesse pubblico tali da rendere inopportuna, o anche solo da sconsigliare, la prosecuzione della gara*", principio tanto più pregnante ove solo si consideri che la ricorrente non è mai stata dichiarata aggiudicataria definitiva, secondo il regime vigente *ratione temporis*. In estrema sintesi, per Civis S.p.a. l'intero ricorso è inammissibile perché, non evidenziando tali palesi ed evidenti illogicità, PSS tenta di sconfessare l'opportunità della scelta dell'amministrazione, sostituendo alla valutazione discrezionale espressa dall'amministrazione opinabili e personalissime proposte alternative in ordine all'organizzazione del servizio più utile in conformità all'interesse pubblico, utilizzando peraltro argomentazioni prive di rilievo giuridico.

1.1. Entrambe le eccezioni, in disparte i dubbi in ordine alla loro ammissibilità, sono comunque prive di base.

In relazione alla prima eccezione giova evidenziare che, sia pure senza farne menzione nell'epigrafe e nelle conclusioni, parte ricorrente ha chiaramente rappresentato nel corpo del ricorso introduttivo che <<*il bene della vita cui la odierna ricorrente punta in principalità, a mezzo del presente gravame, è quello, previo annullamento del provvedimento di revoca gravato, consistente nella esecuzione dell'appalto, il cui diritto è stato del resto sancito dal Consiglio di Stato con la Sentenza n. 3104/2017*>> (cfr. pag. 27 del ricorso).

L'eccezione è, dunque, infondata.

La seconda eccezione è priva di base in quanto, secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, l'estensione del sindacato giurisdizionale sull'atto di ritiro d'ufficio di un provvedimento preesistente va adeguato

all'ambito proprio di valutazione del potere di ritiro, con la conseguente necessità di limitare l'ammissibilità della contestazione alla legittimità dell'atto di esercizio negativo del potere di autotutela, *in specie relativamente alla verifica circa la sussistenza dei presupposti per l'esercizio di tale potere* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 11 dicembre 2017, n. 5819 T.A.R. Liguria, sez. I, 4 novembre 2016, n. 1084).

In tali termini – ed entro gli anzidetti limiti – deve ritenersi pacificamente ammesso il sindacato giurisdizionale sul provvedimento di revoca avverso (naturalmente alla luce dei vizi dedotti dalla parte ricorrente).

Da ciò consegue il rigetto anche della seconda eccezione.

2. Con il primo motivo di ricorso la società esponente ha dedotto la *Violazione falsa applicazione dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza assoluta dei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Violazione del principio del buon andamento della PA ex art. 97 Cost.*

Lamenta l'esponente, in sintesi, che le aree ove insiste il Porto di Chioggia risulterebbero tuttora di proprietà della locale Camera di Commercio e della società Costa Bioenergie S.r.l. tanto che la C.C.I.A.A., nell'anno 1979, avrebbe istituito l'Azienda Speciale per il Porto di Chioggia con funzioni che riguardano i compiti istituzionali di programmazione, coordinamento e promozione delle opere e dell'attività portuale clodiense, individuati dall'art. 14 della legge n. 84/1994 e sue successive integrazioni; in tale quadro, osserva la ricorrente, l'Azienda Speciale per il Porto di Chioggia ha operato negli anni come amministrazione aggiudicatrice nell'ambito degli affidamenti di contratti pubblici.

Secondo la ricorrente ne conseguirebbe l'illegittimità del provvedimento gravato sotto il profilo dell'eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria atteso che le aree portuali di Chioggia risulterebbero tuttora di proprietà dell'Ente camerale e di una società privata, con la conseguenza che l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale non avrebbe

alcun titolo per indire una procedura di gara su proprietà di terzi soggetti o, comunque, su aree che non risultano nella sua disponibilità.

Inoltre, come attestato dall'Azienda Speciale per il Porto di Chioggia con nota del 28.08.2018, i servizi di vigilanza e security dello scalo portuale clodiense risulterebbero tuttora gestiti direttamente dai terminalisti, ciò che attesterebbe un ulteriore profilo di impossibilità per l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale di indire un appalto, trattandosi di servizi in corso di svolgimento da parte di soggetti terzi.

La parte resistente ha argomentato nel senso dell'infondatezza del motivo alla luce dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 169/2016, che ha modificato la legge n. 84/1994 disciplinante la materia portuale, ed a seguito dei conseguenti decreti attuativi, in forza dei quali la gestione dell'area portuale clodiense è stata attribuita all'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico settentrionale.

In particolare la parte resistente richiama i compiti previsti dal comma 4 dell'art. 6 della l. n. 84 cit., funzioni attribuite alle Autorità Portuali di Sistema senza contestualmente attribuire loro anche il diritto di proprietà sulle zone su cui insistono i porti, a maggior ragione ove si consideri che le aree portuali sono *ex lege* beni demaniali ai sensi dell'art. 822 c.c..

Inoltre, rappresenta la parte resistente, l'art. 14, comma 1, della legge n. 84/1994, come modificata dal D.lgs. 169/2016, stabilisce espressamente che le funzioni di programmazione, coordinamento e promozione delle operazioni e servizi portuali (cfr. art. 6 co. 4 Legge 84/1994) spettano alle Autorità di Sistema Portuale nella circoscrizione territoriale individuata dall'Allegato A della legge medesima e alle aziende speciali delle camere di commercio esclusivamente in via subordinata, "*ove non ricomprese nella circoscrizione delle Autorità di sistema portuale*", e, nel caso di specie, la Camera di Commercio, in qualità di proprietaria delle aree, ha prontamente avviato il procedimento di attribuzione della gestione del porto di Chioggia all'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale,

che si è concluso con la sottoscrizione di un accordo di collaborazione tra i due predetti Enti, in cui è stato disciplinato il subentro dell'odierna resistente in tutti i rapporti in precedenza facenti capo alla Camera di Commercio.

Dunque, secondo l'Autorità resistente la disponibilità delle aree anche del porto di Chioggia in capo alla medesima Autorità è stata attuata dalla stessa C.C.I.A.A. in applicazione della normativa di settore richiamata, che fa rientrare le aree in questione nella competenza dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico settentrionale, alla quale compete per l'effetto anche la gestione del servizio di vigilanza (ai sensi del D.lgs. 203/2007).

L'interveniente *ad opponendum*, nell'aderire alle difese della parte resistente, ha argomentato - in sintesi - nel senso che la modificazione del quadro normativo e dei conseguenti presupposti fattuali ha inciso in grado apprezzabile sull'interesse pubblico sotteso all'affidamento del servizio, per come originariamente ipotizzato, in relazione ai requisiti di opportunità e adeguatezza dell'affidamento.

2.1. Il motivo è fondato nei termini in appresso specificati, dovendosi disattendere tanto le difese dell'Autorità di sistema portuale, quanto quelle dell'interveniente.

La difesa della parte ricorrente (v. memoria di replica, pagg. 2 e ss.), ha buon gioco nel ribattere alle argomentazioni difensive della parte resistente evidenziando che l'accordo di programma richiamato da quest'ultima è stato perfezionato in data 28 febbraio 2019 (cfr. allegato 008 – doc. 07 depositato dalla parte resistente in data 26 marzo 2019), mentre il provvedimento avverso risale al precedente 6 dicembre 2018.

Dall'oggettivo dato temporale si ricava agevolmente che all'atto dell'adozione del provvedimento di revoca avverso non sussisteva in capo alla resistente la “*disponibilità gestionale del patrimonio immobiliare [...] intestato alla CCLAA*” e “*in uso/gestione ad A.S.PO*”.

Tale disponibilità è stata trasferita “*all’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, al fine di consentire all’Autorità medesima di assumerne la gestione per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti ad essa assegnati dal D.Lgs. n. 169/20016, salva la necessità della definizione del regime proprietario dei terreni e dei manufatti?*” appunto in virtù dell’accordo datato 28 febbraio 2019 (cfr. art. 2, pag. 4, del predetto accordo in data 28 febbraio 2019), accordo temporalmente postumo rispetto all’avversato provvedimento di revoca.

Da ciò consegue l’inconferenza, ai fini difensivi, del richiamo da parte dell’Autorità resistente all’art. 6, comma 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e ss. mm. ed ii.. Ed invero, la stessa produzione documentale della parte resistente comprova che la concreta disponibilità dei beni immobili in interesse – disponibilità funzionale, si ribadisce, *al fine di consentire all’Autorità medesima di assumerne la gestione per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti ad essa assegnati dal D.Lgs. n. 169/20016* – non discendeva direttamente dalla fonte primaria: a tal fine, infatti, è stato necessario formalizzare un accordo *ad hoc*.

Ne consegue la fondatezza della dedotta censura di eccesso di potere per carenza dei presupposti, avendo espressamente la società ricorrente evidenziato (cfr. pag. 13 del ricorso) che le aree portuali di Chioggia non risultano nella disponibilità dell’Amministrazione resistente e dovendosi fare applicazione del consolidato principio in base al quale la legittimità di un provvedimento amministrativo va accertata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistente alla sua emanazione (arg. *ex* Cons. Stato, sez. V, 20 dicembre 2018, n. 7187; Cons. Stato, sez. IV, 5 febbraio 2018, n. 704; Cons. Stato, sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2892; T.A.R. Abruzzo, L’Aquila, sez. I, 11 aprile 2019, n. 212; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 21 maggio 2018, n. 3306): ai fini di interesse è, dunque, irrilevante l’accordo perfezionato solo in via postuma.

Fermo quanto sopra, dirimente ai fini dell’accoglimento della censura nei termini sopra indicati, deve aggiungersi, in relazione all’accordo perfezionato in data 28

febbraio 2019 fra la resistente Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale e la Camera di Commercio di Venezia Rovigo, che, da un lato, comunque parte resistente non ha comprovato quale specifico *patrimonio immobiliare* sia stato trasferito nella disponibilità funzionale della stessa Autorità (l'allegato doc. 2, citato all'art. 2, pag. 4 dell'accordo non è stato prodotto in giudizio); dall'altro, nulla viene chiarito dalla stessa parte resistente in ordine alla posizione dell'operatore privato (Costa Bioenergie S.r.l.) evocato dalla parte ricorrente (a pag. 12 del ricorso e a pag. 3 della memoria di replica), che risulta titolare di proprietà superficaria di alcune aree, ma il cui consenso - quantomeno al trasferimento della relativa disponibilità in favore dell'Autorità - non risulta prestato.

3. Con il secondo motivo di gravame la società ricorrente ha dedotto la *Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990. Eccesso di potere, sotto altro profilo, per carenza assoluta dei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Violazione del principio del buon andamento della PA ex art. 97 Cost..*

In particolare, la società esponente contesta le argomentazioni racchiuse nel "Considerato" di pag. 3 del provvedimento avverso.

In primo luogo, la società ricorrente argomenta che se le mutate esigenze dell'Ente resistente fossero state davvero correlate alla entrata in vigore del d.lgs. n. 169/2016, le stesse avrebbero dovuto trovare ingresso con immediatezza a seguito della entrata in vigore della riforma normativa (15.09.2016), prescindendo dai successivi (e del tutto eventuali) sviluppi giudiziari.

Tuttavia, le ragioni che avrebbero dovuto determinare la revoca degli atti di gara, travolgendo l'aggiudicazione indipendentemente dal soggetto affidatario delle prestazioni, sono state palesate per la prima volta solo il 17.10.2017 e dopo che, in data 31.7.2017, la medesima Autorità aveva preannunciato la sopravvenuta opportunità di non aggiudicare la gara per ragioni di ridotta convenienza e inidoneità dell'offerta; ciò, peraltro, con l'esplicita riserva, da parte sua, di fare

salvi e impregiudicati gli effetti del ricorso per la revocazione della sentenza n. 3104/2017 proposto da Civis S.p.a..

A identiche conclusioni - secondo parte ricorrente - deve pervenirsi anche con riferimento alla presunta antieconomicità che deriverebbe dall'affidamento dell'appalto del 2015 all'ATI PSS; per la società ricorrente, infatti, non risulta prevedibile se l'affidamento separato del servizio per la sola area portuale di Chioggia risulterebbe maggiormente oneroso rispetto a un affidamento unitario, posto che la valutazione operata a monte e racchiusa nel provvedimento gravato, non sarebbe supportata e comprovata da alcun dato numerico né, tanto meno, da una adeguata istruttoria.

Peraltro, argomenta sempre la società ricorrente, appare paradossale che la parte resistente invochi il principio della economicità dell'affidamento allorquando, in virtù di proroga, l'ATI Civis ha eseguito per l'intero periodo previsto (tre anni) il servizio oggetto dell'appalto in questione e tenuto conto che la gara di che trattasi è stata aggiudicata in origine ad un concorrente, sempre l'ATI Civis, che aveva offerto un ribasso del 15,63%, a fronte di quello del 19,24% offerto dall'ATI PSS.

Infine, per la ricorrente, risulterebbe irrilevante anche l'ultima delle dedotte motivazioni, relativa allo "sfasamento procedimentale e contrattuale" che sarebbe determinato dall'affidamento successivo del servizio di vigilanza per la sola area portuale di Chioggia: detto "sfasamento", infatti, potrebbe essere agevolmente superato parametrando la durata del nuovo affidamento del servizio per il Porto di Chioggia a quella dell'appalto per i porti di Venezia e Marghera, in modo da far coincidere la data di scadenza dell'esecuzione dei due appalti.

L'Autorità, dopo aver richiamato la giurisprudenza in punto di revoca del bando di gara e degli atti successivi fino a quando non sia intervenuta l'aggiudicazione definitiva, ha osservato che essa, dopo aver appreso dell'ampliamento delle

proprie competenze successivamente alla sentenza del Tar Veneto n. 977/2016, non aveva alcun interesse a revocare l'aggiudicazione del servizio di vigilanza a Civis o a considerare di attribuirlo alla seconda in graduatoria, in quanto non vi era in quel momento nessun soggetto a cui affidare il servizio.

Solo a seguito della riforma della sentenza del Tar Veneto n. 977/2016 - circostanza verificatasi a fine giugno 2017 - l'Autorità resistente ha avuto interesse a revocare espressamente la predetta procedura, non essendo la medesima più rispondente alle esigenze conseguenti alla sopravvenuta normativa.

Occorre inoltre considerare – argomenta l'Autorità – che fino a marzo 2017, quando è stata data attuazione alla novella legislativa con la creazione dell'Autorità di Sistema Portuale per il Mare Adriatico Settentrionale, essa non avrebbe potuto bandire una nuova gara, non essendo per l'appunto ancora formalizzata la nuova gestione, diventata attuale solo a marzo 2017.

Per quanto riguarda la riserva racchiusa nel provvedimento di non aggiudicazione, impugnato nel precedente giudizio di primo grado conclusosi nel 2018 – riserva riferita alla pendenza del diverso (ed ulteriore) giudizio di revocazione promosso dal RTI Civis – l'Amministrazione resistente ne sottolinea l'irrilevanza ai fini del presente giudizio.

Con riferimento al secondo ordine di argomentazioni (concernenti l'affermata antieconomicità dello svolgimento di due procedure di gara), la parte resistente rileva che si tratta di una valutazione rimessa alla discrezionalità dell'Amministrazione resistente, soggetta pertanto ai limiti della logica e della ragionevolezza nel suo esercizio e certamente non a quello della certezza documentale. Di qui l'inammissibilità del sindacato *ab intrinseco* preteso da PSS Vigilanza.

Peraltro, argomenta la parte resistente, nel provvedimento avverso sono state fornite delle motivazioni specifiche, adeguatamente sviluppate in relazione al

modificato oggetto dell'affidamento di cui è causa, dovuto alla sopravvenuta normativa e, dall'altro lato, controparte non ha ottemperato all'onere della prova su di essa gravante.

Secondo la parte resistente è del tutto irrilevante, ai fini del presente giudizio, la censura relativa alle condizioni economiche inerenti la proroga del servizio di vigilanza presso l'area portuale di Venezia-Marghera a favore di Civis, in qualità di affidatario della precedente procedura di gara.

Infine, in ordine allo sfasamento procedimentale e contrattuale che verrebbe a determinarsi qualora il servizio di vigilanza fosse assegnato con due diverse procedure in riferimento alle due aree portuali di Venezia-Marghera e di Chioggia, la resistente argomenta - in sintesi - che la descritta soluzione non risponde all'interesse della stazione appaltante, in quanto all'evidenza illogica e totalmente antieconomica.

L'interveniente *ad opponendum* ha argomentato nel senso che il tempo trascorso tra l'entrata in vigore del D.lgs. n. 169/2016 e l'adozione del provvedimento di revoca si è reso necessario a valle del complesso contenzioso instaurato dalla medesima ricorrente. Inoltre, la revoca non è soggetta ad un limite temporale, come invece accade per l'annullamento d'ufficio (stabilito in diciotto mesi) ed è comunque indiscutibile che l'atto di ritiro, proprio a causa del ben noto e complesso contenzioso, sia stato adottato secondo una tempistica più che ragionevole.

3.1. Il motivo è fondato nei termini e nei limiti in appresso specificati, dovendosi anche per questo verso disattendere le difese della resistente e dell'interveniente.

Il Collegio intende innanzitutto premettere che - secondo condiviso orientamento giurisprudenziale - il potere di revoca dei provvedimenti amministrativi, disciplinato dall'art. 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, ricade nell'alveo delle c.d. prerogative di autotutela decisoria spettanti

all'Amministrazione in ragione del permanente dovere di cura dell'interesse pubblico.

Tale potere è preordinato alla rimozione, con efficacia *ex nunc* (e, quindi, non retroattiva), di un atto ad efficacia durevole, in esito a una nuova (e diversa) valutazione dell'interesse pubblico alla sua conservazione.

I presupposti che reggono e giustificano l'atto di ritiro sono codificati dal cit. art. 21-quinquies e consistono nella sopravvenienza di motivi di interesse pubblico, nel mutamento della situazione di fatto (imprevedibile al momento dell'adozione del provvedimento) e in una rinnovata (e diversa) valutazione dell'interesse pubblico originario (tranne che per i provvedimenti autorizzatori o attributivi di vantaggi economici). Siffatti presupposti giustificano l'innescò del procedimento di riesame, che si conclude con un atto il quale resta connotato da *ampia discrezionalità* e che si dispiega nella verifica dell'opportunità del mantenimento dell'assetto di interessi confluito in una precedente statuizione amministrativa.

Tuttavia, la giurisprudenza ha evidenziato che la configurazione normativa del potere di autotutela si presta ad essere criticata, nella misura in cui omette un'adeguata considerazione e un'appropriata protezione delle esigenze, sempre più avvertite come ineludibili, connesse alla tutela del legittimo affidamento (qualificato come "principio fondamentale" dell'Unione Europea dalla stessa Corte di Giustizia UE) ingenerato nel privato danneggiato dalla revoca, nonché all'interesse pubblico alla certezza dei rapporti giuridici costituiti dall'atto originario, e, più in generale, alla stabilità dei provvedimenti amministrativi. Ed a compensare gli squilibri regolativi ora segnalati non vale, di per sé, la previsione della debenza di un indennizzo ai privati danneggiati dalla revoca.

Un'esegesi e un'applicazione della disposizione in esame che siano coerenti con i principi generali dell'ordinamento della tutela della buona fede, della lealtà nei rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione e del buon andamento dell'azione amministrativa (il quale ne implica, a sua volta, l'imparzialità e la

proporzionalità) impongono, allora, la lettura e l'attuazione dell'art. 21-quinquies cit. secondo i canoni stringenti di seguito enunciati:

- a) la revisione dell'assetto di interessi recato dall'atto originario dev'essere preceduta da un confronto procedimentale con il destinatario dell'atto che si intende revocare;
- b) non è sufficiente, per legittimare la revoca, un ripensamento tardivo e generico circa la convenienza dell'emanazione dell'atto originario;
- c) le ragioni addotte a sostegno della revoca devono rivelare la consistenza e l'intensità dell'interesse pubblico che si intende perseguire con il ritiro dell'atto originario;
- d) la motivazione della revoca dev'essere profonda e convincente, nell'esplicitare, non solo i contenuti della nuova valutazione dell'interesse pubblico, ma anche la sua prevalenza su quello del privato che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2018, n. 4206; Cons. Stato, sez. III, 29 novembre 2016, n. 5026).

Evidenzia il Collegio che, per vero, detto ultimo inciso (“[...] *che aveva ricevuto vantaggi dal provvedimento originario a lui favorevole* [...]”) evoca l'ipotesi dell'avvenuta attribuzione di una *utilitas* all'interessato in forza di un provvedimento favorevole e, quindi, il sorgere di una concreta ed effettiva posizione di affidamento alla “conservazione” del bene della vita: orbene, si tratta di una ipotesi qui non ricorrente, mai avendo la società esponente rivestito la qualifica di aggiudicataria definitiva della procedura di gara in questione.

Tuttavia, è altrettanto vero che a seguito della citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 26 giugno 2017, n. 3104 (avverso la quale Civis S.p.a. ha proposto ricorso per revocazione, dichiarato inammissibile, come detto, dal Consiglio di Stato) la società ricorrente è risultata indiscutibilmente prima nella graduatoria della procedura di gara in interesse.

Ed invero, come lealmente dà atto la stessa difesa della parte resistente (cfr. pag. 8 della memoria dell'Autorità del 19 aprile 2019), l'offerta di PSS Vigilanza, a seguito della pronuncia della sentenza del Consiglio di Stato n. 3104/2017, è risultata ricompresa nella graduatoria finale "in posizione utile per aspirare all'aggiudicazione definitiva".

Ciò considerato, le ragioni poste alla base dell'avversato provvedimento di revoca, secondo le quali *solo successivamente alla pubblicazione della sentenza n. 3104/2017 del Consiglio di Stato del 26.06.2017 si è posta l'esigenza di procedere al ritiro dell'originaria procedura di affidamento del servizio di vigilanza, rispetto alla quale PSS Vigilanza S.r.l. risultava aggiudicataria provvisoria per effetto dell'accoglimento del proprio appello*, risultano connotate dai vizi denunciati dalla parte ricorrente.

Innanzitutto si deve evidenziare che la stessa parte resistente, alle pagg. 2 e 3 della memoria datata 26 marzo 2019, riconosce che la previgente Autorità Portuale di Venezia ha istituito la nuova Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale con proprio decreto n. 2009 del 10.03.2017 e, dunque, *che da tale momento la resistente ha avuto la legittimazione ad agire per adeguare la propria organizzazione (anche sotto il profilo che qui rileva di affidamento del servizio di vigilanza) alla nuova circoscrizione territoriale, estesa rispetto alla precedente (ricomprendendovi anche il porto di Chioggia)*.

Da tale osservazione si ricava, dunque, che già nel mese di marzo dell'anno 2017 l'Autorità resistente ben avrebbe potuto, in dipendenza della riforma normativa del settembre 2016, procedere alla revoca del bando dell'anno 2015 e dell'intera sequenza procedimentale di gara. Ed invece l'Autorità ha atteso svariati ulteriori mesi per provvedervi, il che non si spiega nemmeno aderendo all'impostazione della resistente medesima.

Inoltre, il Collegio ritiene che se la riforma normativa del settembre 2016 avesse imposto davvero la necessità di sterilizzare gli effetti della procedura di gara avviata nel 2015, l'Autorità resistente avrebbe dovuto prescindere *in toto* dalla

conclusione del giudizio di secondo grado riguardante la legittimità di quella procedura, posto che comunque gli “esiti” della detta sequenza procedimentale di gara non avrebbero potuto essere “utilizzati”.

In altri termini, anche a voler accedere alle tesi della parte resistente, le mutate esigenze derivanti dalla sopravvenuta riforma della disciplina concernente le Autorità portuali *ex* decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 finivano per prevalere ed imporsi indipendentemente dall’esito del giudizio circa la gara del 2015, essendo oggetto dello stesso una procedura di gara (appunto: quella del 2015) che in via radicale risultava non più “in asse” con la nuova situazione territoriale descritta dalla riforma e, dunque, con le nuove esigenze di (più “ampio”, in senso spaziale ma non solo) approvvigionamento di servizi, che la novità normativa aveva fatto sorgere.

Da quanto ora detto emerge, in definitiva, che in base alle argomentazioni della stessa resistente, l’Autorità, in presenza della sopravvenienza normativa in questione, non sarebbe dovuta rimanere “alla finestra”, in attesa dell’esito del giudizio di secondo grado, posto che la conclusione dello stesso giudizio - quale che fosse stato il contenuto della sentenza – sarebbe risultata comunque superata per effetto della riforma normativa e per la conseguente esigenza di tener conto delle nuove esigenze di approvvigionamento (variate già sulla base della nuova estensione territoriale).

Appunto, come già evidenziato nella precedente sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 5 luglio 2018, n. 733 (sebbene con specifico riguardo all’apposizione di una riserva da parte dell’Autorità resistente relativa all’esito del giudizio di revocazione avverso la sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 26 giugno 2017, n. 3104), i profili motivazionali di cui a pag. 3 del provvedimento gravato avrebbero dovuto prescindere dall’esito di quel giudizio ed imporsi in ogni caso.

Detti profili sono, si ribadisce, quelli legati alla *modificazione del quadro normativo conseguente all’entrata in vigore del D.Lgs. n. 169/2016* che ha determinato una

modifica della situazione di fatto, *consistente nell'ampliamento della circoscrizione e dell'ambito portuale* dell'Autorità resistente che *incide in modo rilevante sull'interesse pubblico di cui l'Autorità procedente è portatrice, poiché viene meno la corrispondenza fra la procedura di cui al bando di gara del 29 aprile 2015 avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di vigilanza e di security limitato alle sole aree portuali di Venezia e porto Marghera e le sopravvenute esigenze dell'amministrazione procedente a seguito della ricomprensione all'interno della propria circoscrizione anche del Porto di Chioggia.*

È illogica, e toglie fondamento e credibilità alle tesi difensive della resistente, la circostanza che le esigenze rivenienti dal d.lgs. n. 169/2016, apprezzabili immediatamente all'entrata in vigore dello stesso (settembre 2016), e comunque da marzo 2017 alla luce di quanto detto sopra, abbiano acquistato pregio e valore, agli occhi dell'Autorità, solo vari mesi dopo.

Peraltro, è paradossale ed accresce ancora di più l'illogicità e, per tal via, l'illegittimità dell'operato dell'Autorità la circostanza che questa abbia atteso, per intervenire, la conclusione di quel giudizio d'appello: l'illogicità e il paradosso ben si colgono ove si consideri che il predetto giudizio ha finito per irrobustire la posizione della società odierna ricorrente, la quale, come già osservato, a seguito della pronuncia della sentenza del Consiglio di Stato n. 3104/2017, è risultata ricompresa nella graduatoria finale “in posizione utile per aspirare all'aggiudicazione definitiva” (come riconosce la stessa parte resistente).

Si rivelano prive di base, dunque, le argomentazioni difensive articolate dalla parte resistente e dalla interveniente *ad opponendum*.

Le ulteriori argomentazioni sviluppate dalla ricorrente, incentrate sulla questione dell'economicità o meno dell'affidamento unitario e sullo “sfasamento procedimentale e contrattuale” che sarebbe determinato dall'affidamento successivo del servizio di vigilanza per la sola area portuale di Chioggia devono ritenersi superate – in chiave di assorbimento, per pregiudizialità logica - dall'accertata carenza in capo all'Autorità resistente, al momento in cui il

provvedimento di revoca avverso veniva adottato, della “*disponibilità gestionale del patrimonio immobiliare [...] intestato alla CCLAA*” e “*in uso/gestione ad A.S.PO*”.

4. Possono essere esaminati congiuntamente il terzo motivo di ricorso - con il quale la società esponente ha dedotto la *Violazione e falsa applicazione dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990. Eccesso di potere, sotto altro profilo, per carenza assoluta dei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Violazione del principio del buon andamento della PA ex art. 97 Cost. Violazione degli artt. 30, 51 e 81 del d. lgs. n. 50/2016. Violazione del considerando n. 78 della Direttiva 2014/24/UE. Violazione del principio della libera concorrenza* - ed il quarto ed ultimo motivo - con il quale la società esponente ha dedotto la *Violazione dell'art. 21 quinquies della l. n. 241/1990. Eccesso di potere, sotto altro profilo, per carenza assoluta dei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Violazione del principio del buon andamento della PA ex art. 97 Cost. Violazione del principio della libera concorrenza*.

In particolare, con il terzo motivo la società ricorrente ha criticato le controdeduzioni dell'Amministrazione resistente relative alle osservazioni formulate dall'ATI PSS con memoria di partecipazione al procedimento (pur evidenziando che le stesse non integrano, in apparenza, le motivazioni poste a base del provvedimento gravato, le quali risultano illustrate a pag. 3 del medesimo provvedimento).

La società ricorrente ha nuovamente lamentato l'infondatezza dell'argomentazione in base alla quale la scansione cronologica degli eventi dimostrerebbe che il procedimento di revoca della gara in questione è stato avviato dall'Autorità resistente tempestivamente e ha aggiunto che se l'Autorità avesse operato correttamente, escludendo sin da subito l'ATI Civis, la gara si sarebbe conclusa nel 2015, ben prima, quindi, dell'approvazione della riforma normativa che ha esteso la circoscrizione dell'area portuale anche alla Città di Chioggia.

Inoltre, la società ricorrente ha argomentato ulteriormente: che non può sostenersi che la commessa rivesta carattere unitario; che non risulterebbero per nulla comprovati i risparmi che si otterrebbero dall'affidamento unitario; e che il medesimo affidamento unitario lederebbe il principio della libera concorrenza.

Con il quarto motivo la società ricorrente ha ritenuto infondate le ragioni di natura tecnica addotte dall'Autorità resistente, sotto forma di controdeduzioni, alle pagg. 7 e 8 del provvedimento in epigrafe, a suffragio della tesi della necessità di indire un appalto unico.

Tali ragioni – avverso le quali la società ricorrente ha sviluppato un apparato argomentativo critico – concernono, *ex aliis*, l'efficace gestione delle emergenze, il risparmio di tempo e di risorse nella formazione del personale, la sinergia tra pattuglie, la gestione del servizio tramite la *control room* ubicata presso le strutture di Marghera, il passaggio del trasferimento del *know-how*: tutti vantaggi che solamente l'affidamento unitario potrebbe garantire.

Parte ricorrente, inoltre, ha insistito sul carattere indimostrato del sicuro risparmio derivante dall'affidamento unitario del servizio per i Porti di Venezia e di Chioggia e sul restringimento del mercato che deriverebbe dal detto affidamento unitario.

Infine parte ricorrente ha ritenuto pretestuoso il richiamo alla disciplina del R.D. n. 733/1931 circa la possibilità di affidare unitariamente il servizio di vigilanza per più immobili.

La parte resistente e l'interveniente *ad opponendum* hanno contrastato le argomentazioni della parte ricorrente.

4.1. Le censure possono ritenersi assorbite – c.d. *assorbimento logico necessario* (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5) – sussistendo un evidente rapporto di stretta e chiara pregiudizialità o implicazione logica tra le censure accolte (cfr. *supra*) e quelle di cui ora si discute.

Ed invero, queste ultime - fatta eccezione per quella riguardante la scansione cronologica degli eventi, a ben vedere già esaminata nel secondo motivo di gravame – fondano il loro necessario presupposto sulla possibilità per l'Amministrazione resistente di procedere, previo esperimento di procedura competitiva, al c.d. affidamento unitario, presupposto a sua volta fondato sulla “disponibilità” da parte della stessa Autorità resistente del porto di Chioggia.

Si è però già evidenziato che al momento in cui il provvedimento di revoca avverso veniva adottato risultava carente in capo all'Autorità resistente la “*disponibilità gestionale del patrimonio immobiliare [...] intestato alla CCLAA*” e “*in uso/gestione ad A.S.PO*”: l'assenza di tale presupposto comporta, allora, l'assorbimento delle censure.

5. Parte ricorrente, solo in via di mero subordine e, quindi, nella ipotesi in cui fosse ritenuto che l'ATI PSS non possa eseguire il servizio, ha formulato richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario.

5.1. La domanda *de qua* deve ritenersi a sua volta assorbita, in quanto proposta in via subordinata ed a fronte dell'accoglimento della domanda – dispiegata in via principale – di annullamento degli atti avversati.

Come già osservato al punto 7.2. della precedente sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 5 luglio 2018, n. 733, e che qui può ribadirsi, *l'annullamento del provvedimento gravato, ut supra, pone rimedio al vulnus per la posizione giuridica di interesse legittimo che è derivato dall'illegittimo esercizio del potere; tale vulnus - afferendo, a tutta evidenza, ad una situazione dinamica di possibilità di conseguimento di una utilitas - non può che ricevere riparazione (come nel caso in questione) se non per il tramite di una tutela di tipo ripristinatorio che consente il riesercizio del potere amministrativo, e quindi il ristabilirsi della possibilità di acquisizione dell'utilità finale. La reintegrazione della posizione soggettiva compromessa dall'operato illegittimo della stazione appaltante viene assicurata, quindi, attraverso la demolizione degli atti impugnati, con conseguente necessità di un nuovo esercizio del potere da parte della stessa.*

6. La società ricorrente ha poi avanzato - in ulteriore subordine, per l'ipotesi in cui non fosse ritenuto dovuto nemmeno il risarcimento del danno - *istanza di riconoscimento di indennizzo ex art. 21 quinquies della l. n. 241/1990 e s.m.i.*

6.1. La domanda di indennizzo deve essere respinta, in quanto il disposto annullamento dell'avversato provvedimento di revoca comporta il venir meno del presupposto attizio dal quale - sul piano genetico - sorge il c.d. diritto all'indennizzo (cfr. l'art. 21-*quinquies*, comma 1, legge 7 agosto 1990, n. 241 in base al quale *se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo*).

7. In conclusione, l'azione impugnatoria deve essere accolta, ai sensi e nei termini di cui in motivazione, con conseguenziale annullamento degli atti avversati; la domanda di risarcimento del danno deve essere assorbita mentre deve essere respinta quella volta all'ottenimento dell'indennizzo *ex art. 21-quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

8. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo nei confronti della parte resistente e dell'interveniente, con la precisazione che i profili di fondatezza del gravame - legati all'accoglimento della domanda di annullamento - si devono considerare prevalenti rispetto ai profili per i quali (indennizzo) il gravame stesso non può trovare accoglimento. Le spese vengono invece compensate nei confronti delle altre parti, evocate in giudizio ma non costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- accoglie ai sensi e nei termini indicati in motivazione la domanda demolitoria, con conseguenziale annullamento degli atti avversati;
- dichiara l'assorbimento della domanda di risarcimento del danno;

- respinge la domanda per conseguire l'indennizzo *ex art. 21-quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Condanna l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale - Porti di Venezia e Chioggia, resistente, e la Civis S.p.a., interveniente *ad opponendum*, alla refusione delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente, che liquida forfettariamente in Euro 1.500,00 (€. millecinquecento/00) per ciascuna delle predette parti soccombenti, per complessivi Euro 3.000,00 (€. tremila/00), oltre accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti delle altre parti, evocate in giudizio ma non costituite.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Pietro De Berardinis, Presidente FF

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario, Estensore

Silvia De Felice, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanni Giuseppe Antonio Dato

IL PRESIDENTE
Pietro De Berardinis

IL SEGRETARIO