

Pubblicato il 17/10/2025

N. 01696/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00038/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 38 del 2025, proposto da Tra.vel.mar. s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale capofila del costituendo R.T.I. con la Mary Service s.r.l. e la Salerno Gestioni Portuali s.r.l., rappresentata e difesa dagli avvocati Ugo Santucci, Giovanni Torre e Vincenza Gentilcore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Salerno, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito; Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale di Salerno e di Napoli, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, presso cui ope legis domiciliario in Salerno al Corso Vittorio Emanuele, n. 58;

per l'annullamento

a. del provvedimento prot. n. 0028260 del 21.10.2024, a firma del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale Mar Tirreno Centrale, con il quale è stata archiviata l'istanza della Società ricorrente, soggetto promotore unitamente alle Società Mary Service S.r.l. e Salerno Gestioni Portuali, recante la proposta di project financing (prot. n. 20355 del 15.07.2024) per la riqualificazione del Porto Masuccio Salernitano;

b. del preavviso di rigetto prot. n. 0024345 del 9.9.2024, a firma del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale Mar Tirreno Centrale;

- c. della nota prot. n. 24803 del 12.09.2024, di contenuto non conosciuto, con la quale l'ASPMTC ha riscontrato la comunicazione del Comune di Salerno, con le valutazioni preliminari in merito alla richiesta di project financing;
- d. ove e per quanto occorra del provvedimento del Comune di Salerno del 09.09.2024;
- e. di qualsiasi ulteriore atto istruttorio di estremi e contenuto non conosciuto;
- f. di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale Salerno e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 ottobre 2025 il dott. Michele Di Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato nelle forme e nei termini di rito, parte ricorrente ha allegato e dedotto: di essersi fatta promotrice, in qualità di capogruppo del costituendo R.T.I. con la Mary Service s.r.l. e la Salerno Gestioni Portuali s.r.l., di una proposta di project financing, ex art. 193 del D.Lgs. n. 36/2023, volta alla riqualificazione del Porto Masuccio Salernitano, sito nel Golfo di Salerno, con potenziamento della sua capacità ricettiva anche mediante la realizzazione di opere infrastrutturali; che, con nota prot. n. 002445 del 9.09.2024, a firma del Presidente, l'Autorità di Sistema Portuale Mar Tirreno Centrale ha comunicato al raggruppamento il preavviso di diniego, assumendo l'insussistenza dei presupposti per procedere all'esame della domanda, rilevando, nello specifico, che la pianificazione in corso con il Comune di Salerno per l'elaborazione del nuovo PRP non consentirebbe l'esame di una diversa proposta progettuale, che la previsione nel project financing della salvaguardia degli operatori esistenti contrasterebbe con l'obbligo di procedere con affidamenti ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime e che la presenza nella compagine del raggruppamento di uno dei maggiori player nel settore del trasporto marittimo non garantirebbe la separazione tra attività di gestione dell'infrastruttura portuale e l'attività di trasporto marittimo passeggeri; di aver, a questo punto, presentato istanza di sospensione del procedimento di valutazione della proposta nelle more della

conclusione del dedotto iter di pianificazione ed elaborazione del nuovo PRP, rendendosi, altresì, disponibile a rimodulare la medesima per renderla compatibile con la nuova programmazione ma, ciononostante, con successivo provvedimento prot. n. 0028260 del 21.10.2024, l'Autorità resistente, dopo aver qualificato tale ultima richiesta come soprassessoria, ha negato l'esame della proposta per le motivazioni già significate nel precedente preavviso di rigetto.

2. Tanto premesso in punto di fatto, la ricorrente ha lamentato, in questa sede, l'illegittimità e l'erroneità dei provvedimenti epigrafati per i seguenti motivi di diritto:

1) Violazione di legge (art. 3 l. n. 241/1990 e artt. 8 e 9 l. n. 84/1994 – art. 4 Regolamento di Disciplina delle Attività del Comitato di Gestione approvato con delibera dell'ASPMTC n. 2/2021 - art. 193 d.lgs. n. 36/2023) – Eccesso di potere (difetto di istruttoria e di valutazione – difetto di motivazione e dei presupposti – pretestuosità – illogicità – perplessità – ingiustizia manifesta) – Incompetenza (violazione artt. 8 e 9 l. n. 84/1994 e art. 4 del Regolamento di Disciplina delle Attività del Comitato di Gestione di cui alla delibera dell'ASPMTC n. 2/2021).

Con il primo motivo di doglianza, parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità degli atti lesivi gravati per incompetenza, non rientrando, a suo dire, nell'ambito delle attribuzioni del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, l'esame di una proposta di project financing, spettando la relativa valutazione e approvazione al Comitato di Gestione, come previsto dagli artt. 8 e 9 della L. n. 84/1994 e dall'art. 4 del Regolamento dell'Autorità.

2) Violazione Di Legge (art. 3 L. n. 241/1990 e art. 193 D.Lgs. n. 36/2023) – Eccesso di potere (difetto di istruttoria e di valutazione – difetto di motivazione e dei presupposti – pretestuosità – illogicità – perplessità – ingiustizia manifesta) – Violazione del giusto procedimento – Violazione delle cause di tipicità e tassatività delle misure di salvaguardia.

Con il motivo di censura in esame, la società ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 193 del D.Lgs. n. 36/2023, assumendo l'illegittimità dell'operato amministrativo nella parte in cui, negando l'avvio di qualsivoglia istruttoria volta a valutare la fattibilità del presentato progetto e la sua rispondenza all'interesse pubblico, avrebbe introdotto un filtro procedimentale di ammissibilità dell'istanza di project financing al di fuori dello schema legalmente tipizzato.

3) Violazione di legge (art. 3 L. n. 241/1990 e art. 193 d.lgs. n. 36/2023) – Eccesso di potere (difetto di istruttoria e di valutazione – difetto di motivazione e dei presupposti – pretestuosità – illogicità – perplessità – ingiustizia manifesta) – Violazione del giusto procedimento – Violazione delle cause di tipicità e tassatività delle misure di salvaguardia.

Con l'ulteriore motivo di impugnazione in esame, la ricorrente ha dedotto la pretestuosità dei rilievi ostativi all'accoglimento della proposta progettuale significati dall'Autorità resistente, rilevando l'assenza di qualsivoglia previsione di ampliamento e trasformazione del Porto Masuccio Salernitano negli atti di programmazione e indirizzo idonea a giustificare la negata attivazione dell'istruttoria sull'istanza del privato promotore, oltre che l'insussistenza della dedotta elusione della normativa sovraordinata vigente in materia di affidamento delle

concessioni demaniali marittime e l'inconferenza delle valutazioni relative alla natura soggettiva e professionale dell'operatore proponente.

4) Violazione di legge (art. 3 L. n. 241/1990 e art. 193 d.lgs. n. 36/2023) – Eccesso di potere (difetto di istruttoria e di valutazione – difetto di motivazione e dei presupposti – pretestuosità – illogicità – perplessità – ingiustizia manifesta) – Violazione del giusto procedimento – Violazione delle cause di tipicità e tassatività delle misure di salvaguardia

Con il motivo di gravame de quo, la parte ricorrente ha censurato l'operato amministrativo nella parte in cui, qualificando come soprassessoria la richiesta di sospensione del procedimento avanzata dall'R.T.I. nelle more della presunta nuova pianificazione del Porto Masuccio Salernitano, ne ha disposto la relativa archiviazione.

3. Sulla scorta delle descritte causali, parte ricorrente ha chiesto l'accoglimento della domanda.

4. Si sono costituiti in resistenza l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale di Salerno e di Napoli e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, contestando quanto ex adverso dedotto, hanno concluso per il rigetto del ricorso.

5. Pur ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio il Comune di Salerno.

6. Con successive memorie versate in atti, le parti hanno ribadito quanto previamente dedotto, riproponendo le conclusioni già svolte nei precedenti scritti processuali.

7. All'udienza pubblica del 15 ottobre 2025, la causa è stata assegnata a sentenza.

DIRITTO

8. Come esposto in narrativa, la presente impugnativa ha ad oggetto il provvedimento prot. n. 0028260 del 21.10.2024, con il quale il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale Mar Tirreno Centrale ha archiviato l'istanza presentata dalla Società ricorrente, in qualità di capogruppo del costituendo R.T.I. con la Mary Service s.r.l. e la Salerno Gestioni Portuali s.r.l., recante la proposta di *project financing* per la riqualificazione del Porto Masuccio Salernitano, in uno a tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali.

9. Più di precipuo, è controversa la legittimità dell'operato amministrativo nella parte in cui, ravvisando motivi ostativi all'accoglimento della proposta progettuale avanzata, ex art. 193 del D.Lgs. n. 36/2023, dalla parte ricorrente per la riqualificazione dell'anzidetto porto salernitano, anche attraverso la realizzazione delle necessarie opere infrastrutturali dirette a potenziare la capacità ricettiva della struttura portuale via terra e via mare e a consentirne l'utilizzo nel periodo invernale, ha omesso di attivare l'istruttoria di merito volta a valutarne la relativa fattibilità tecnico-economica.

10. Così delineato il *thema decidendum* di cui è causa, il ricorso non può trovare accoglimento per i motivi che di seguito si espongono.

11. Privo di pregio si appalesa anzitutto il primo motivo di gravame con il quale la società ricorrente ha contestato l'incompetenza del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale ad assumere qualsivoglia determinazione sulla pervenuta istanza di *project financing* ad iniziativa privata.

Basti a tal proposito richiamare l'art. 8 della L. n. 84/1994, il quale, precisando preliminarmente che il Presidente assume la rappresentanza legale dell'Autorità, nel senso che adotta provvedimenti aventi rilevanza (*recte*: efficacia) esterna, individua una serie di materie di competenza specifica di tale organo tra cui, per quanto qui di interesse, quella relativa all'adozione di provvedimenti in materia di gestione del demanio, pianificazione delle opere e esecuzione delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, tenuto conto degli atti di programmazione strategica previamente sottoposti al vaglio del Comitato di Gestione.

In altri termini, se è vero che l'attività di programmazione è coadiuvata dal Comitato Portuale quale organo di governo, è altresì vero che al Presidente dell'Autorità - che rappresenta l'ente verso l'esterno, presiede l'organo collegiale e ne coordina la relativa attività - sono attribuiti specifici poteri decisionali in materia di amministrazione (ordinaria e straordinaria) delle aree e dei beni del demanio marittimo e dei porti, da esercitarsi alla luce delle scelte strategiche e delle valutazioni organizzative previamente sottoposte al Consesso.

Dunque, applicando le suesposte coordinate normative al caso di specie, tenuto conto del precipuo contenuto progettuale della proposta dalla ricorrente, che ha altresì previsto la realizzazione di opere infrastrutturali volte a modificare l'esistente struttura portuale, questo Collegio non ravvisa il paventato vizio di incompetenza del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale all'adozione della negativa determinazione amministrativa in contestazione.

12. A tanto va soggiunto che neppure trovano il favore di questo Tribunale gli ulteriori profili di censura degli epigrafati provvedimenti lesivi, siccome veicolati negli ulteriori motivi di gravame attraverso i quali la parte ricorrente ha, in estrema sintesi, contestato la valutazione discrezionale svolta dalla competente Autorità portuale nel merito dell'ammissibilità dell'istanza presentata dal soggetto promotore ai sensi dell'art. 193 del Codice dei Contratti Pubblici.

13. In argomento, è d'uopo premettere che la procedura di *project financing*, esempio paradigmatico di fattispecie a formazione progressiva, individua ancora oggi, e cioè a seguito della novella normativa di cui al D.Lgs. n. 36/2023, due serie procedimentali autonome: la prima di selezione del progetto di pubblico interesse, la seconda di gara di evidenza pubblica sulla scorta del progetto dichiarato di pubblica utilità, quest'ultima a sua volta distinta nelle sub-fasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione (Cons. Stato, Sez. V, 19 giugno 2019, n. 4186).

Ed invero, l'art. 193 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che si occupa di disciplinare, tra l'altro, la finanza di progetto su iniziativa privata per interventi non inclusi nella programmazione, dispone al suo comma 4, con precipuo riguardo alla fase preliminare, che prima di ogni altra valutazione o adempimento, l'ente concedente deve compiere una “*verifica dell'interesse pubblico alla proposta e della relativa coerenza con la programmazione del partenariato pubblico-privato [...]*”.

Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare che la fase di individuazione del promotore, ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa (Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2014, n. 1365; III, 30 luglio 2013, n. 4026; 24 maggio 2013, n. 2838; V, 6 maggio 2013, n. 2418), essendo intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione della sussistenza di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore (Cons. Stato, V, 31 agosto 2015, n. 4035).

In altri termini, nella procedura di *project financing* ad iniziativa privata, l'Amministrazione deve preliminarmente valutare le proposte progettuali in funzione dell'interesse pubblico perseguito, giudicando la loro idoneità a dare attuazione ad un programma non definito nei suoi contenuti progettuali; la presentazione di una proposta di progetto da parte del privato non comporta, dunque, alcun obbligo in capo all'Amministrazione di principiare l'istruttoria volta a portare ad approvazione detta proposta neppure quando questa risulti tecnicamente adeguata e non abbisognevole di alcuna modifica, restando pur sempre in carico alla P.A. competente il potere di decidere se l'approvazione del progetto assicuri il perseguimento dell'interesse pubblico sotteso o sia invece più opportuno rinviare la sua realizzazione ovvero non procedere affatto, svolgendo valutazioni attinenti al merito amministrativo (*ex multis* T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 12 maggio 2020, n.4975).

In tale contesto il privato promotore può quindi vantare mere aspettative di fatto all'accoglimento dell'istanza da parte della P.A. la quale, dal canto suo, assume unicamente l'obbligo di ponderare la convenienza della proposta progettuale con l'approvazione dello stato di fattibilità e del suo inserimento nel piano triennale delle opere pubbliche, ossia di pronunciarsi in ordine alla sua compatibilità con l'interesse pubblico nei termini legalmente fissati.

Da quanto pocanzi rilevato discende il logico precipitato per cui le scelte puramente discrezionali della pubblica amministrazione svolte nella fase pre-procedimentale, in quanto espressione della volontà del titolare della cura dell'interesse pubblico cui l'intervento è preordinato (analogamente a quanto avviene per le procedure ordinarie con la scelta, o meglio l'approvazione, del progetto sul quale interverrà la gara), sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, potendo a ragione essere da questo eventualmente censurate solo in caso di macroscopico travisamento di fatto, manifesta illogicità o

contraddittorietà delle scelte operate dalla P.A. (T.A.R. Trento, (Trentino-Alto Adige) sez. I, 16 agosto 2023, n.138).

14. Orbene, applicando le suesposte coordinate ermeneutiche al caso di specie, il provvedimento lesivo in questa sede contestato resiste alle avverse censure di illegittimità dedotte dalla parte ricorrente, atteso che questo Collegio non ravvisa alcun profilo di irragionevolezza nelle valutazioni (puntualmente significate dalla P.A.) sottese alla determinazione negativa in parola.

15. Anzitutto, non appare revocabile in dubbio che l'Autorità resistente abbia seguito lo schema legamente tipizzato dal citato art. 193 del D.Lgs. n. 36/2023, esercitando nella fase di pre-contenzioso il suo potere discrezionale volto a valutare l'astratta ammissibilità della presentata istanza di finanza di progetto alla luce del preminente interesse pubblico.

Ed invero, l'ente ha debitamente assolto l'*onus* motivazionale su di esso incombente, giustificando la mancata attivazione dell'istruttoria volta a valutare la concreta fattibilità tecnico-economica dell'intervento con la dedotta incompatibilità del progetto con il preminente interesse pubblico (identificato nell'espansione quantitativa e qualitativa dell'infrastruttura portuale anche attraverso il suo raddoppio), evidenziando, nello specifico, la circostanza per cui risulterebbero in fase avanzata interlocuzioni con il Comune di Salerno volte ad elaborare, ex artt. 5 e 6 della L. n. 84/1994, il nuovo assetto pianificatorio dell'area portuale di riferimento (PRP) e rilevando che l'avvio di una valutazione nel merito della proposta privata avanzata potrebbe eventualmente porsi in contrasto con la deliberata necessità di avviare le procedure per singoli lotti concessori.

E, sul punto, è indubbio che l'iniziativa assunta dal privato di presentare una proposta di finanza di progetto non compresa negli atti di programmazione dell'ente pubblico non possa precludere a quest'ultimo la possibilità di condizionare la relativa valutazione di fattibilità del progetto alla definizione del dedotto iter di pianificazione. Diversamente opinando si renderebbe il privato promotore arbitro delle scelte latamente discrezionali che presiedono alla gestione del settore di pianificazione portuale, con sostanziale e inammissibile detrimento del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

16. Né può censurarsi per illegittimità o irragionevolezza manifesta l'operato amministrativo nella parte in cui ha inteso archiviare la presentata istanza di sospensione del procedimento volto all'approvazione del progetto nelle more dell'iter di ripianificazione del PRP, non sussistendo alcun onere in capo alla P.A. di provvedere in tal senso, rimanendo comunque in capo all'operatore la facoltà di orientare il progetto alla dedotta *mission* pianificatoria e di ripresentarlo al termine della procedura.

17. A questo punto stante la natura plurimotivata del provvedimento lesivo epigrafato, rimangono assorbite le ulteriori censure dedotte avverso gli altri capi del provvedimento, che pure – si badi bene – sottendono scelte discrezionali della competente P.A.

A tal proposito basti richiamare il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa per cui *“in presenza di un atto c.d. plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale; in sostanza, in caso di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le una dalla altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento”* (Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2025, n.7093; Cons. Stato, sez. VI, nella sentenza 31 luglio 2020, n. 4866; Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2910; sez. V, 12 settembre 2017, n. 4297; sez. V, 21 agosto 2017, n. 4045) (Cons. Stato, IV, 30 marzo 2018, n. 2019) (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2019, n. 6190)

18. Alla stregua delle considerazioni che precedono, non si ravvisano dunque elementi tali da consentire a questo Giudicante di delibare favorevolmente i proposti motivi di gravame.

19. In definitiva, il ricorso è respinto; le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la Tra.vel.mar. s.r.l. alla rifusione delle spese in favore delle amministrazioni costituite in giudizio, nella misura di euro 1.500,00 ciascuna, oltre spese generali, I.v.a. e C.p.a., come per legge.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Gaetana Marena, Primo Referendario

Michele Di Martino, Referendario, Estensore