

Pubblicato il 23/08/2017

**N. 00797/2017 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00960/2016 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 960 del 2016 proposto dalle società Venezia Marco Polo Parking S.r.l., Velma S.r.l. e Security Park S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, arch. Nicola Benetazzo, sig.ra Ada Vecchiato e sig. Luciano Montino, rappresentate e difese dall'avv. Massimo Carlin e con domicilio fissato ex lege presso la Segreteria del T.A.R., in Venezia, Cannaregio, nn. 2277/2278

*contro*

SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore di ambedue le società, sigg.ra Monica Scarpa, rappresentate e difese dagli avv.ti Vittorio Domenichelli, Davide Cester e Matteo Zambelli e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Venezia-Mestre, via Cavallotti, n. 22

Ente Nazionale Aviazione Civile (E.N.A.C.), in persona del legale rappresentante pro tempore, ex lege rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia e domiciliato presso gli Uffici della

stessa, in Venezia, San Marco, n. 63

*a) con il ricorso introduttivo:*

per l'annullamento,

*previa sospensione dell'esecuzione,*

- della comunicazione della SAVE S.p.A. del 22 maggio 2016, pervenuta il successivo 24 maggio, concernente la gestione dei parcheggi entro il demanio aeroportuale dell'Aeroporto Marco Polo di Tessera-Venezia;

- di ogni ulteriore atto presupposto, preliminare, connesso, conseguente o dipendente

nonché per l'accertamento

dell'illegittimità della mancata indizione di una gara per la gestione dei parcheggi ad uso pubblico all'interno del sedime demaniale aeroportuale di Tessera e dell'illegittimità dell'affidamento di tale gestione alla Marco Polo Park S.r.l. in base all'in house providing

per la conseguente declaratoria

di nullità e/o caducazione degli atti di affidamento così stipulati o costituiti ovvero per la declaratoria

dell'obbligo di SAVE S.p.a. e della sua beneficiaria di annullare, revocare, rimuovere e comunque privare di qualsiasi effetto tali atti di affidamento, nonché ogni ulteriore presupposto, derivazione o conseguenza

e per l'accertamento

dell'applicabilità nei confronti di SAVE S.p.A. della normativa sull'accesso agli atti amministrativi, sulla trasparenza, pubblicità e partecipazione procedimentale di cui alla l. n. 241/1990, nonché del d.lgs. n. 33/2013 e del d.lgs. n. 97/2016

b) con i motivi aggiunti depositati il 2 novembre 2016:

per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento

delle determinazioni e dei comportamenti delle società resistenti e ad ogni modo, in parte qua, della convenzione tra E.N.A.C. e SAVE S.p.A.

sottoscritta il 17 settembre 2001

c) con i secondi motivi aggiunti depositati il 6 febbraio 2017:

per la declaratoria di nullità e/o l'annullamento

dell'atto di subconcessione sottoscritto il 31 luglio 2009 da SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l., avente ad oggetto la gestione dei parcheggi e relativi posti auto indicati nell'allegato A e identificati nelle planimetrie di cui all'allegato B, nonché dell'addendum all'atto di subconcessione sottoscritto dalle stesse parti il 25 agosto 2016.

Visti il ricorso originario, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Vista l'istanza cautelare presentata dalle ricorrenti e preso atto della rinuncia alla stessa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di E.N.A.C., SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l.;

Visti le memorie difensive ed i documenti delle parti;

Viste le produzioni effettuate da SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l. il 15, 20 e 24 marzo 2017;

Vista l'ordinanza collegiale n. 384/2017 del 20 aprile 2017;

Viste le ulteriori produzioni delle parti;

Visti gli artt. 119 e 120 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.);

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza pubblica del 7 giugno 2017 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi i difensori presenti delle parti costituite, come specificato nel verbale

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso originario rubricato al n. 960/2016 di R.G. la Venezia Marco Polo Parking S.r.l., la Velma S.r.l. e la Security Park S.r.l. hanno impugnato

la nota della SAVE S.p.A. (di seguito pure: SAVE) del 22 maggio 2016, resa a riscontro di missiva della Venezia Marco Polo Parking S.r.l. del 22 aprile 2016, avente ad oggetto la gestione dei parcheggi nel demanio aeroportuale dell'Aeroporto "Marco Polo" di Tessera-Venezia (di seguito pure: Aeroporto), chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia. Tramite la nota in discorso SAVE S.p.A. – oltre ad affermarsi sottratta alla disciplina di cui alla l. n. 241/1990 (profilo già affrontato da questo Tribunale con ordinanza n. 1290/2016 del 23 novembre 2016) – ha reso noto di aver affidato "legittimamente" la gestione dei parcheggi ad uso pubblico del suindicato Aeroporto alla Marco Polo Park S.r.l. (di seguito anche solo: Marco Polo Park) società unipersonale interamente controllata da SAVE, "a mente del principio dell'"in house providing" e di quanto espressamente consentito dagli artt. 3 e 5, comma 2, della Convenzione tra SAVE ed ENAC".

Le società ricorrenti hanno proposto, altresì, domanda di accertamento dell'illegittimità dell'omessa indizione di una gara per la gestione dei parcheggi ad uso pubblico all'interno del sedime demaniale aeroportuale e dell'illegittimità dell'affidamento di tale gestione alla Marco Polo Park sulla base del cd. in house providing, nonché domanda di declaratoria della nullità e/o di caducazione degli atti di affidamento così stipulati o costituiti, ovvero di declaratoria dell'obbligo della SAVE S.p.a. e della sua beneficiaria di annullare, revocare, rimuovere e, comunque, privare di ogni effetto tali atti di affidamento e gli atti conseguenti.

A supporto del gravame, dopo aver ricostruito il quadro normativo vigente in materia e descritto i rapporti tra SAVE e Marco Polo Park S.r.l., le ricorrenti hanno dedotto, in ordine alla domanda di annullamento della nota impugnata, i seguenti motivi:

- relativamente alla demanialità aeroportuale del bene ed alle sue regole di circolazione, violazione dei principi generali in materia di subconcessione

di beni demaniali e di esercizio di pubblici poteri, violazione e falsa applicazione dei principi comunitari ed interni di trasparenza, di pubblicità, di non discriminazione e di parità di trattamento, violazione degli artt. 2 e 27 del d.lgs. n. 163/2006, dell'art. 1 della l. n. 241/1990, dei "considerato" nn. 2 e 46 della direttiva comunitaria n. 2004/18, nonché dei corrispondenti della direttiva n. 2004/17, violazione e falsa applicazione degli artt. 704 e segg. c.nav. e degli artt. 206 e segg. del d.lgs. n. 163/2006, violazione dei principi generali in tema di affidamento di aree pubbliche da cui derivano entrate economiche, come ricavabili dall'art. 3 del r.d. n. 2440/1923 e dall'art. 37 del r.d. n. 827/1924, nullità od inefficacia o non vincolatività degli atti di affidamento;

- con riguardo all'affidamento diretto secondo il modello del cd. in house providing alla Marco Polo Park S.r.l., violazione e falsa applicazione di legge, dei principi comunitari e nazionali in tema di contratti con rilievo pubblico, nonché dell'art. 4, commi 7 e 8, del d.l. n. 95/2012, convertito con l. n. 135/2012, e delle norme comunitarie in materia di cd. in house providing, carenza di motivazione e difetto di istruttoria, violazione e falsa applicazione della convenzione stipulata il 19 luglio 2001 da E.N.A.C. e SAVE.

Quanto, poi, all'azione di accertamento proposta, le società ricorrenti hanno chiesto l'accertamento: dell'intervenuta violazione di norme inderogabili di legge a riguardo degli atti o determinazioni di subconcessione e, comunque, di disposizione di porzioni del sedime demaniale aeroportuale; della doverosità del ricorso alla pubblica gara; della doverosità del controllo dell'E.N.A.C. nelle fasi di preparazione, stipulazione ed esecuzione di tali atti e contratti (di subconcessione). Hanno chiesto, inoltre, l'accertamento dell'applicabilità a SAVE S.p.a. delle norme sull'accesso, sulla pubblicità, sulla trasparenza e sulla partecipazione procedimentale (profilo, questo, affrontato dal Tribunale – come già detto

– con ordinanza n. 1290/2016 del 23 novembre 2016).

Le ricorrenti hanno inoltre presentato istanza cautelare, alla quale hanno rinunciato nella Camera di consiglio del 6 settembre 2016.

Si è costituito in giudizio, a mezzo di controricorso, l'E.N.A.C., eccependo che, allo stato, nessun provvedimento dell'Ente stesso risultava impugnato.

Si sono costituite in giudizio, altresì, SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l., depositando memoria con cui hanno eccepito: a) la non impugnabilità della nota di SAVE del 22 maggio 2016, in quanto mera comunicazione priva di valore provvedimento; b) la carenza di interesse delle ricorrenti alla messa in discussione del modello organizzativo prescelto da SAVE per la gestione delle aree e dei parcheggi; c) in ogni caso, l'infondatezza nel merito del primo e del secondo motivo di ricorso; d) l'inammissibilità della domanda di accertamento dell'obbligo di pubblica gara per l'affidamento delle subconcessioni aeroportuali, e dei doveri di controllo e vigilanza dell'E.N.A.C. in relazione al suddetto affidamento, nonché la sua infondatezza nel merito.

Con motivi aggiunti depositati in data 2 novembre 2016 le ricorrenti, oltre a portare nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, hanno chiesto la declaratoria di nullità e/o l'annullamento in parte qua della convenzione tra E.N.A.C. e SAVE S.p.A. sottoscritta il 19 luglio 2001 ed avente ad oggetto la concessione alla medesima SAVE dell'esercizio dell'Aeroporto "Marco Polo" e della progettazione, sviluppo, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione ed uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali, compresi i beni demaniali.

A sostegno dei motivi aggiunti le ricorrenti hanno dedotto le seguenti doglianze:

- in ordine alla domanda di annullamento della nota di SAVE del 22 maggio 2016, già impugnata con il ricorso introduttivo, violazione e falsa applicazione della convenzione tra E.N.A.C. e SAVE del 19 luglio 2001,

violazione degli artt. 692, 693 e 704 e segg. c.nav., nonché dell'obbligo di gara pubblica nell'affidamento di subconcessioni di aree del demanio aeronautico;

- in relazione alla domanda di nullità della citata convenzione del 19 luglio 2001 per violazione di norme imperative di legge, violazione e/o falsa applicazione della direttiva n. 2014/23/UE, dell'art. 10 del regolamento dell'E.N.A.C. in materia di affidamento di aeroporti demaniali per l'aviazione generale, approvato con deliberazione 18 novembre 2014, n. 52, dell'art. 30 del d.lgs. n. 163/2006, del combinato disposto degli artt. 213, 207 e 206 del d.lgs. n. 163/2006, dell'art. 1, lett. h), della l. n. 11/2016, violazione e/o falsa applicazione delle norme richiamate o presupposte da quelle finora elencate;

- con riferimento alla domanda di annullamento della convenzione de qua, per l'ipotesi in cui ci si trovi dinanzi non ad una nullità testuale ex art. 21-septies della l. n. 241/1990, ma ad una cd. nullità virtuale, traducendosi (nel diritto amministrativo) in annullabilità, violazione e/o falsa applicazione di tutte le norme esplicitate al punto precedente in relazione alla domanda di nullità, nonché delle norme richiamate o presupposte.

Con secondi motivi aggiunti, depositati il 6 febbraio 2017, le società hanno chiesto la declaratoria di nullità e/o l'annullamento dell'atto di subconcessione sottoscritto il 31 luglio 2009 da SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l., avente ad oggetto la gestione dei parcheggi e relativi posti auto indicati nell'allegato A e identificati nelle planimetrie dell'allegato B, nonché la declaratoria di nullità e/o l'annullamento del cd. addendum all'atto di subconcessione, sottoscritto dalle medesime parti il 25 agosto 2016.

A sostegno dei motivi aggiunti le ricorrenti, dopo aver ricostruito il contenuto del surriferito atto di subconcessione e del cd. addendum, hanno dedotto, in ordine alla domanda di nullità di tali atti (la subconcessione del 31 luglio 2009 e il cd. addendum), la contrarietà a

norme imperative di legge e, in particolare: la contrarietà alla direttiva n. 2014/23/UE, all'art. 10 del già ricordato regolamento dell'E.N.A.C. approvato con deliberazione n. 52 del 18 novembre 2014, all'art. 30 del d.lgs. n. 163/2006, al combinato disposto degli artt. 213, 207 e 206 del d.lgs. n. 163/2006, ed all'art. 1, lett. h), della l. n. 11/2016, nonché la contrarietà alle norme richiamate o presupposte da quelle finora elencate.

Le società hanno poi reiterato le ora viste censure di contrarietà, configurate stavolta in termini di vizi di annullabilità degli atti impugnati, per l'ipotesi in cui ci si trovasse dinanzi non ad una nullità testuale ex art. 21-septies della l. n. 241/1990, ma ad una cd. nullità virtuale, traducentesi (nel diritto amministrativo) in annullabilità.

A supporto, ancora, della domanda di annullamento dell'atto di subconcessione del 31 luglio 2009 e del cd. addendum, le società hanno dedotto i seguenti ulteriori motivi:

- vizi degli atti gravati insiti nella demanialità del bene, violazione e falsa applicazione dei principi di trasparenza, pubblicità, non discriminazione e parità di trattamento, violazione degli artt. 2 e 27 del d.lgs. n. 163/2006, dell'art. 1 della l. n. 241/1990, dei "considerato" nn. 2 e 46 della direttiva n. 2004/18 e dei corrispondenti della direttiva n. 2004/17, violazione e falsa applicazione degli artt. 704 e segg. c.nav. e degli artt. 206 e segg. del d.lgs. n. 163/2006, violazione dei principi generali in tema di affidamento di aree pubbliche da cui derivano entrate economiche, come ricavabili dall'art. 3 del r.d. n. 2440/1923 e dall'art. 37 del r.d. n. 827/1924;
- violazione e/o falsa applicazione degli artt. 692 e 693 c.nav. e dei principi dagli stessi emergenti, violazione dell'obbligo di gara pubblica nell'affidamento delle subconcessioni di aree del demanio aeronautico;
- in ordine all'affidamento diretto con il cd. in house providing, violazione e falsa applicazione dei principi comunitari e nazionali in tema di contratti con rilievo pubblico, nonché dell'art. 4, commi 7 e 8, del d.l. n. 95/2012,



convertito con l. n. 135/2012, e delle norme comunitarie in materia di cd. in house providing, carenza di motivazione e difetto di istruttoria.

Avverso i motivi aggiunti hanno depositato memoria SAVE e Marco Polo Park: 1) eccependo in via pregiudiziale la tardività sia dei predetti motivi aggiunti, sia dello stesso ricorso introduttivo, per la mancata tempestiva impugnazione dei provvedimenti amministrativi che definiscono l'assetto degli interessi (la concessione aeroportuale rilasciata a SAVE dall'E.N.A.C. nel 2001 e la subconcessione da SAVE a Marco Polo Park per l'affidamento delle aree demaniali e della gestione dei parcheggi aeroportuali); 2) reiterando le difese già proposte nella precedente memoria nei confronti del ricorso originario; 3) eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza della domanda di nullità e di quella di annullamento formulate con i primi motivi aggiunti avverso la concessione del 2001, nonché della domanda di nullità e di quella di annullamento proposte con i secondi motivi aggiunti nei confronti della subconcessione del 2009 e del cd. addendum del 2016.

All'udienza pubblica del 5 aprile 2017 il difensore delle ricorrenti ha eccepito in via preliminare la tardività dei depositi effettuati da SAVE e Marco Polo Park ed ha, pertanto, chiesto l'espunzione dal fascicolo processuale delle produzioni avversarie del 15 marzo, del 20 marzo e del 24 marzo 2017. A propria volta, il difensore di SAVE e Marco Polo Park ha insistito sull'applicabilità alla fattispecie dei termini dimezzati ex art. 119 c.p.a. ed ha chiesto che, in caso di accoglimento, da parte del Collegio, delle prospettazioni delle ricorrenti circa la tipologia del rito della causa, venisse disposta la rimessione in termini per i propri depositi ritenuti tardivi. Il difensore delle ricorrenti ha replicato chiedendo, in caso di accoglimento di tale istanza, di essere a sua volta rimesso nei termini per poter controdedurre alle produzioni avversarie con la fissazione di una nuova udienza, mentre il difensore di SAVE e Marco Polo Park ha eccepito

l'inammissibilità della richiesta di controparte di produrre altri documenti.

Con ordinanza collegiale n. 384/2017 del 20 aprile 2017 il Tribunale ha:

- a) dichiarato tempestivamente effettuate ed acquisite agli atti le produzioni di SAVE e Marco Polo Park relative ai secondi motivi aggiunti depositati il 6 febbraio 2017;
- b) rimesso in termini le ricorrenti al fine di poter controdedurre a dette produzioni, con possibilità di replica per le controparti;
- c) fissato la prosecuzione della discussione della causa all'udienza del 7 giugno 2017.

Le ricorrenti hanno depositato memoria difensiva, controdeducendo alle eccezioni delle controparti ed insistendo per l'accoglimento del gravame, con domanda di declaratoria dell'inefficacia di tutti i contratti e/o le convenzioni stipulate in violazione dell'obbligo di pubblica gara. Hanno depositato, altresì, la delibera dell'A.N.A.C. n. 758 del 13 luglio 2016.

Dal canto loro, SAVE e Marco Polo hanno depositato memoria finale: 1) eccependo la tardività del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti, stante l'applicabilità all'intero gravame del rito speciale ex artt. 119 e 120 c.p.a., nonché la loro tardività per le stesse ragioni già esposte nella precedente memoria difensiva; 2) eccependo, nel caso in cui si ravvisi nell'affidamento da SAVE a Marco Polo Park l'esternalizzazione del servizio di gestione dei parcheggi aeroportuali dell'Aeroporto, il difetto di giurisdizione dell'adito G.A., per avere il ridetto affidamento natura di contratto di diritto privato; 3) reiterando nel merito le difese già formulate nelle precedenti memorie difensive; 4) contestando sia la produzione in atti della delibera dell'A.N.A.C. n. 758/2016, sia la sua inconferenza rispetto al "thema decidendum"; 5) eccependo l'inammissibilità della domanda di declaratoria dell'inefficacia dei contratti e/o convenzioni proposta dalle ricorrenti, in quanto domanda nuova, e comunque la sua infondatezza.

All'udienza pubblica del 7 giugno 2017 la causa è stata trattenuta in

decisione.

## DIRITTO

Il Collegio deve prioritariamente esaminare le plurime eccezioni di rito sollevate da SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l. in relazione sia al ricorso originario, sia ai motivi aggiunti, attesa l'idoneità delle stesse, se accolte, a precludere l'esame del merito del gravame.

Va considerato, peraltro, che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con decisione 27 aprile 2015, n. 5, ha affermato la possibilità che il giudice, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali, in connessione con quello del rispetto della scarsità della risorsa – giustizia, derogando alla naturale rigidità dell'ordine di esame delle questioni, ritenga preferibile risolvere la lite rigettando il ricorso nel merito (o nel rito) in base ad una ben individuata ragione “più liquida” (cfr. paragrafi 5.3 e 9.3.4.3).

Orbene, andando ad iniziare dal ricorso originario e dalle eccezioni sollevate avverso la domanda di annullamento con esso presentata, ad avviso del Collegio la ragione “più liquida” deve rinvenirsi senz'altro nell'inammissibilità di tale domanda a causa della natura non provvedimento dell'atto oggetto di impugnativa, cioè della nota di SAVE del 22 maggio 2016.

Si è già visto prima, infatti, che con la nota de qua SAVE S.p.A. – oltre ad affermare di non essere sottoposta alla disciplina ex n. 241/1990 – ha reso noto di aver affidato la gestione dei parcheggi ad uso pubblico dell'Aeroporto di Venezia alla Marco Polo Park S.r.l. “a mente del principio dell’“in house providing” e di quanto consentito dagli artt. 3 e 5, comma 2, della Convenzione tra SAVE ed ENAC” (v. all. 1 al ricorso originario).

In proposito va, perciò, condivisa l'obiezione di SAVE e Marco Polo Park, per la quale la nota in esame ha natura di mera comunicazione tra due società ed è priva di contenuto provvedimento e di efficacia lesiva degli interessi delle ricorrenti (ad eccezione della parte – estranea a questa sede –

in cui nega l'assoggettamento di SAVE alla l. n. 241/1990).

Ed invero, la nota di SAVE del 22 maggio 2016 si limita a comunicare alla Venezia Marco Polo Parking S.r.l. un fatto e cioè che la gestione dei parcheggi ad uso pubblico dell'Aeroporto è svolta dalla Marco Polo Park S.r.l., società unipersonale interamente controllata da SAVE, sulla base del cd. in house providing e degli artt. 3 e 5, comma 2, della convenzione tra SAVE ed E.N.A.C. del 19 luglio 2001. Detta nota, pertanto, non è la fonte regolatrice del rapporto, né arreca, di per sé, alcuna lesione agli interessi delle ricorrenti, non essendo certo sufficiente a farle acquisire consistenza di provvedimento ed efficacia lesiva la circostanza che, nel corpo della stessa, SAVE sostenga che la citata gestione è svolta da Marco Polo Park “legittimamente”.

Da quanto detto si ricava, perciò, l'inammissibilità dell'impugnazione della nota di SAVE del 22 maggio 2016, sulla base dell'insegnamento giurisprudenziale, secondo cui è inammissibile il ricorso giurisdizionale rivolto ad ottenere l'annullamento di un atto inidoneo a produrre alcun effetto nella sfera giuridica dei destinatari e, in quanto privo di spessore provvedimentale, privo di alcuna portata lesiva (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 5 gennaio 2017, n. 6).

Ed invero, l'interesse a ricorrere presuppone che l'atto impugnato abbia prodotto, in via diretta, una lesione attuale e concreta della posizione giuridica sostanziale dedotta in giudizio e consiste nel vantaggio pratico e concreto che può derivare al ricorrente dall'accoglimento dell'impugnativa. Ne deriva che l'interesse a ricorrere non sussiste, con conseguente inammissibilità del ricorso, quando l'atto non abbia natura provvedimentale e sia privo di immediata ed autonoma lesività (cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 22 luglio 2013, n. 797).

Né potrebbe ammettersi che – come adombrano le resistenti – l'impugnativa della nota di SAVE in questione venga strumentalmente

utilizzata al fine di eludere l'onere di impugnare provvedimenti amministrativi entro il termine perentorio di decadenza (ed in particolare, la concessione rilasciata a SAVE il 19 luglio 2001: sul punto v. diffusamente *infra*).

L'ora vista argomentazione vale anche in riferimento all'ulteriore domanda contenuta nel ricorso introduttivo, avente ad oggetto l'accertamento dell'illegittimità della mancata indizione di una gara per la gestione dei parcheggi ad uso pubblico all'interno del sedime demaniale aeroportuale, nonché l'accertamento dell'illegittimità dell'affidamento di tale gestione alla Marco Polo Park in base all'*in house providing*.

Invero, pure detta domanda risulta inammissibile nella misura in cui è rivolta ad eludere l'onere di impugnazione di provvedimenti amministrativi (la concessione rilasciata a SAVE il 19 luglio 2001) entro l'ordinario termine decadenziale (v. *infra*).

Peraltro, vi è un ulteriore profilo di inammissibilità della domanda di accertamento – rappresentato in sede di pubblica udienza alle parti – connesso al fatto che, pur attenendo la controversia a materia devoluta alla giurisdizione esclusiva del G.A., la posizione soggettiva fatta valere dalle ricorrenti ha certamente natura di interesse legittimo, ossia l'interesse pretensivo alla messa a gara del servizio di gestione dei parcheggi ad uso pubblico all'interno del demanio aeroportuale.

Nello specifico, per giurisprudenza consolidata, il G.A. ha il potere di emettere, nell'ambito della sua giurisdizione esclusiva e con riguardo ai diritti soggettivi, pronunce di mero accertamento, pure a prescindere dall'impugnativa degli eventuali atti adottati dall'Amministrazione (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Toscana, Sez. II, 1° giugno 2015, n. 847).

Per quanto attiene, invece, agli interessi legittimi, vi sono discussioni in dottrina e giurisprudenza circa la possibilità di una tutela di questi tramite lo strumento delle pronunce di mero accertamento (cfr., sul punto, T.A.R.

Lazio, Roma, Sez. II-quater, 13 aprile 2015, n. 5361).

In un recente arresto (T.A.R. Veneto, Sez. I, 16 dicembre 2016, n. 1380), tuttavia, questa Sezione ha aderito all'orientamento di una recente giurisprudenza (cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 8 agosto 2016, n. 386, con i precedenti citati), la quale ritiene preferibile l'insegnamento tradizionale, secondo cui non può ammettersi un'azione generale e atipica di accertamento se la posizione per la quale si agisce – sia pure nell'ambito della giurisdizione esclusiva del G.A. - sia quella di interesse legittimo. Ciò, per le seguenti ragioni:

- l'interesse legittimo nasce da un rapporto non paritetico, ma di supremazia/soggezione tra le parti (Amministrazione/amministrato), cosicché non spetta al giudice risolvere il conflitto di interessi tra le parti, dettando la regola puntuale nel caso concreto, bensì al soggetto (l'Amministrazione) titolare del potere sull'altro soggetto (l'amministrato);
- il giudizio che il G.A. è chiamato a dare non è sul rapporto (tra Amministrazione e amministrato), ma sulla correttezza dell'atto (amministrativo) in cui si è estrinsecato quel rapporto di supremazia, cosicché, in caso di giudizio negativo, esso assume la forma della pronuncia caducatoria;
- all'esito del pronunciamento giurisdizionale possono residuare margini di discrezionalità in capo all'Amministrazione, che non possono essere esercitati dal G.A., a pena di violazione del divieto ex art. 34, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 104/2010 (a tenor del quale, in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati).

Nella fattispecie all'esame, pur vertendosi in materia devoluta alla giurisdizione esclusiva del G.A., nondimeno la posizione azionata dalle ricorrenti ha natura di interesse legittimo, come si è già detto, e la concessionaria dispone di poteri discrezionali (potendo ad es. scegliere di

gestire direttamente il servizio, anziché ricorrere alla subconcessione). Ciò, unitamente alla circostanza delle necessità di impedire l'elusione del termine decadenziale di impugnativa (vigente anche nelle materie devolute alla giurisdizione esclusiva, ove la posizione soggettiva lesa abbia natura di interesse legittimo: cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-bis, 16 febbraio 2010, n. 2281), porta a concludere nel senso dell'inammissibilità della suesposta azione di mero accertamento.

Ne deriva, in definitiva, che il ricorso originario, nella parte qui portata all'esame del Collegio (con l'esclusione, quindi, della domanda di accertamento dell'applicabilità nei confronti di SAVE S.p.A. della normativa sull'accesso agli atti amministrativi, sulla trasparenza, pubblicità e partecipazione procedimentale ex l. n. 241/1990, del d.lgs. n. 33/2013 e del d.lgs. n. 97/2016, trattata in altra sede), è nel suo complesso inammissibile.

Venendo al primo gruppo di motivi aggiunti, si continua seguire l'insegnamento della già riferita Adunanza Plenaria n. 5/2015 cit. circa il potere del giudice di risolvere la lite, nel merito (o nel rito), in base alla ragione "più liquida".

Orbene, in relazione a detti motivi aggiunti l'infondatezza nel merito delle censure appare senz'altro la ragione "più liquida", ai sensi e per gli effetti esplicitati dall'Adunanza Plenaria. Ciò, atteso che, contrariamente agli assunti delle parti, la convenzione stipulata il 19 luglio 2001 tra l'E.N.A.C. e la SAVE S.p.A. (che disciplina i rapporti conseguenti all'affidamento alla società della concessione per l'esercizio e per la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali, compresi i beni demaniali, dell'Aeroporto "Marco Polo") non costituisce per nulla la fonte di legittimazione degli affidamenti senza gara delle subconcessioni indicate dall'art. 3 della convenzione stessa.

Nello specifico, costituendosi e replicando al ricorso introduttivo, SAVE e Marco Polo Park hanno affermato (pagg. 15-16 della memoria depositata il 2 settembre 2016) che la convenzione stipulata il 19 luglio 2001 ammette esplicitamente, all'art. 5, comma 2, la gestione dei servizi aeroportuali e delle attività commerciali, da parte di SAVE, a mezzo di società partecipate. Invero, l'art. 5, comma 2, della citata convenzione prevede tra l'altro che, ai fini dell'esercizio della funzione di vigilanza, SAVE invii all'E.N.A.C. in allegato al proprio bilancio i bilanci delle società controllate che svolgono attività rientranti nell'art. 4, lett. c) (concernente i servizi oggetto della concessione), e/o attività commerciali di cui all'art. 3 (cioè quelle che possono formare oggetto di subconcessione).

Dal canto suo, l'art. 3, comma 1, della convenzione de qua ammette (previa comunicazione scritta all'E.N.A.C., che per giustificati motivi di interesse generale può, entro i successivi quindici giorni, vietarne l'assegnazione) l'affidamento in subconcessione delle aree e dei locali destinati alle attività aeroportuali, intendendo come tali sia le attività aeronautiche, sia le altre attività (per es., le attività commerciali, la logistica, nonché le attività "finalizzate alla somministrazione di utenze e servizi ad enti pubblici e privati, quali parti del complesso servizio aeroportuale").

Orbene, vero è che dal combinato disposto degli artt. 3 e 5, comma 2, della convenzione emerge la possibilità che le attività oggetto di subconcessione siano affidate a – e vengano svolte da – società partecipate da SAVE, qual è Marco Polo Park S.r.l.: tuttavia, da nessuna delle riferite disposizioni si evince che tale affidamento possa avvenire senza gara ed anzi l'art. 3, comma 2, della convenzione, nello stabilire che gli affidamenti previsti dal comma precedente "devono rispondere a criteri di imparzialità e non discriminazione", lascia ragionevolmente intendere che gli affidamenti stessi, di norma, debbano seguire le regole dell'evidenza pubblica.

Nemmeno può sostenersi – come adombrano SAVE e Marco Polo Park –



che gli artt. 3 e 5, comma 2, della convenzione in parola consentano l'affidamento senza gara delle subconcessioni da SAVE alle società da questa partecipate (tra cui Marco Polo Park) in base al cd. in house providing, poiché in realtà le citate disposizioni convenzionali non regolamentano in alcun modo l'in house providing, né, in particolare, vanno a disciplinarne l'applicabilità alla fattispecie ora all'esame: per verificare la corretta applicazione dell'istituto a siffatta fattispecie, si dovrà, dunque, fare riferimento ai principi generali elaborati in materia di cd. in house providing dalla giurisprudenza comunitaria e da quella nazionale.

Ne deriva, in definitiva, la complessiva infondatezza del primo gruppo motivi aggiunti, non avendo la convenzione del 19 luglio 2001 (in specie: gli artt. 3 e 5, comma 2, della stessa) quella portata e quel significato che le ricorrenti pretendono di riconnettervi. Con il ché, il primo ricorso per motivi aggiunti va integralmente respinto perché infondato nel merito, in disparte ogni considerazione sulla tempestività e sull'ammissibilità della sua proposizione.

Passando adesso al secondo ricorso per motivi aggiunti, il Collegio ritiene necessario far precedere la disamina dello stesso da una breve premessa.

Invero, i secondi motivi aggiunti hanno ad oggetto l'impugnazione e la domanda di declaratoria di nullità dell'atto di subconcessione stipulato il 31 luglio 2009 tra SAVE e Marco Polo Park, nonché del cd. addendum, sottoscritto il 25 agosto 2016. Ebbene, tali atti (subconcessione ed addendum) sono già stati configurati dal Tribunale con l'ordinanza n. 384/2017 del 20 aprile 2017 – della quale in questa sede si conferma il contenuto – come recanti l'affidamento di una concessione di servizi, con il corollario che i secondi motivi aggiunti depositati il 6 febbraio 2017, in quanto rientranti nella previsione dell'art. 119, comma 1, lett. a), c.p.a., sono assoggettati al rito speciale ex artt. 119 e 120 c.p.a., con il relativo dimezzamento dei termini processuali.

D'altronde, pare indiscutibile in giurisprudenza che l'attribuzione, da parte di un'autorità pubblica (o di un soggetto equiparato) ad un prestatore di servizi, della gestione di un parcheggio pubblico a pagamento, in relazione alla quale il prestatore riceve come corrispettivo le somme versate dai terzi per l'utilizzo del parcheggio, integri una concessione di pubblici servizi (cfr. Corte Giust. UE, 13 ottobre 2005, n. 458, *Parking Brixen GmbH c. Gemeinde Brixen Stadtwerke Brixen AG*).

Sono, dunque, pienamente in termini i depositi processuali effettuati da SAVE e Marco Polo Park avverso i secondi motivi aggiunti, in prossimità dell'udienza del 5 aprile 2017 sull'assunto che alla fattispecie si applicasse il ridotto dimezzamento dei termini, come appunto stabilito dall'ordinanza n. 384/2017 cit.; nondimeno, in questa sede va confermata, altresì, la rimessione in termini delle ricorrenti per la produzione di memorie e documenti in replica ai precedenti, per la sussistenza degli estremi del cd. errore scusabile, in relazione al sovrapporsi di distinte discipline processuali per le diverse fasi del giudizio ed atteso che le precedenti domande veicolate nel processo (con il ricorso introduttivo e i primi motivi aggiunti) sono sempre state trattate con il rito ordinario.

Né, qualora volesse sostenersi l'applicabilità del rito speciale ex artt. 119 e 120 c.p.a. pure al ricorso originario ed ai primi motivi aggiunti e, quindi, la tardività di essi (come eccepito dalle controparti a partire dalla memoria di replica del 24 marzo 2017), se ne potrebbe desumere l'inammissibilità – in via derivata – dei secondi motivi aggiunti, considerata l'autonomia processuale di questi ultimi (cfr. C.d.S., Sez. VI, 21 gennaio 2015, n. 175).

La configurazione della fattispecie in esame in termini di controversia sulle modalità di affidamento di una (sub)concessione di servizi pubblici comporta, altresì, la reiezione dell'eccezione di difetto di giurisdizione, formulata da SAVE e Marco Polo Park sull'assunto che la subconcessione stessa, in quanto avente ad oggetto servizi di natura commerciale, si risolveva

in un contratto di diritto privato, la cui cognizione sarebbe devoluta al G.O..

L'infondatezza della menzionata eccezione si desume, del resto, dalle medesime difese delle parti resistenti.

Come già si è visto, infatti, le stesse SAVE e Marco Polo Park invocano gli artt. 119, comma 1, lett. a), e 120 c.p.a. e, quindi, le ipotesi di giurisdizione esclusiva a cui tali disposizioni si riconnettono, ai fini dell'applicazione del relativo rito speciale: ma allora, non possono poi – contraddittoriamente – negare la devoluzione della controversia alla giurisdizione esclusiva di questo G.A..

La tesi della devoluzione della fattispecie alla giurisdizione del G.O. è esaustivamente confutata, da altro punto di vista, dalla delibera dell'A.N.A.C. n. 758 del 13 luglio 2016, che ha evidenziato come la subconcessione di aree all'interno dell'aeroporto costituisca espressione del potere pubblicistico veicolato dalla concessione, che ne è il necessario antecedente. Il concedente conserva intatta tutta la sua potestà sul bene demaniale affidato in concessione e, poi, in subconcessione, mantenendo in specie i suoi generali poteri di autotutela sul bene demaniale (art. 823 c.c.) nei confronti tanto del concessionario, quanto del subconcessionario.

A conferma delle argomentazioni ora riportate, si osserva che nel caso all'esame – come ricordato più sopra – l'art. 3, comma 1, della convenzione del 19 luglio 2001 tra l'E.N.A.C. (concedente) e la SAVE (concessionaria) subordina l'affidamento in subconcessione delle aree e dei locali destinati alle attività aeroportuali, sia aeronautiche, sia di altro tipo, comprese quelle commerciali, alla previa comunicazione scritta al predetto Ente concedente, il quale può, entro i successivi quindici giorni, vietarlo per giustificati motivi di interesse generale.

A ben vedere, la stessa giurisprudenza invocata da SAVE e Marco Polo Park ne confuta la tesi della devoluzione della controversia al G.O., poiché

configura in termini rigorosamente e esclusivamente privatistici la subconcessione di spazi aeroportuali per lo svolgimento di un'attività commerciale (ristorazione), qualora trovi origine in un rapporto derivato tra il concessionario e il terzo al quale la P.A. concedente sia rimasta estranea, non essendo prevista dall'atto di originaria concessione la sua previa autorizzazione alla subconcessione: una fattispecie, perciò, opposta a quella ora in esame, in cui invece un potere "di gradimento" in capo all'E.N.A.C. è previsto dall'art. 3, comma 1, della citata convenzione del 2001.

Dunque, nella vicenda per cui è causa è indiscutibile la permanenza di poteri pubblicistici in capo all'E.N.A.C., quale Ente concedente, e tale circostanza è di per sé idonea a radicare la giurisdizione del G.A., sulla base dell'insegnamento delle celeberrime sentenze della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204 e 11 maggio 2006, n. 191 (la quale ha affermato che, conformemente ai principi enunciati dalla sentenza n. 104/2004 cit., deve ritenersi conforme a Costituzione la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del G.A. delle controversie relative ai comportamenti collegati all'esercizio di un pubblico potere).

Ne discende la devoluzione dei motivi aggiunti in esame alla giurisdizione esclusiva di questo G.A., dovendosi respingere la relativa eccezione di difetto di giurisdizione.

Nemmeno può condividersi l'eccezione di carenza di interesse ad agire, adombrata dalle resistenti in base al rilievo che SAVE S.p.A. potrebbe svolgere direttamente essa stessa il servizio di gestione dei parcheggi. È chiaro, infatti, che per le ricorrenti la previa demolizione degli atti di affidamento diretto del riferito servizio alla Marco Polo Park S.r.l. è condizione necessaria, non sufficiente ma comunque imprescindibile, onde poter pervenire all'affidamento mediante esperimento di pubblica gara del servizio in discorso.

Tanto premesso e venendo ora alle eccezioni di tardività dei secondi motivi aggiunti, deve in primo luogo negarsi che la suddetta tardività possa dedursi dal deposito in giudizio degli atti con gli stessi impugnati (subconcessione e “addendum”), avvenuto l’8 novembre 2016, a fronte della notifica dei motivi aggiunti in discorso eseguita il 9 gennaio 2017 e perciò – eccepiscono le resistenti – oltre il termine dimezzato di trenta giorni ex artt. 119 e 120, comma 5, c.p.a..

A confutazione di tale eccezione, infatti, è sufficiente richiamare l’insegnamento della prevalente giurisprudenza (C.d.S., Sez. III, 26 agosto 2016 n. 3709; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 22 marzo 2017, n. 603), secondo cui il mero deposito in giudizio di un provvedimento pregiudizievole non può essere in nessun modo qualificato come evento idoneo, di per sé, ad integrare la conoscenza dell’atto, ai fini della decorrenza del termine per la sua impugnazione: non appare configurabile, infatti, un onere di consultazione quotidiana degli atti del fascicolo d’ufficio ad opera del difensore, che consenta, in quanto tale, di presumere la conoscenza – peraltro da parte del solo procuratore costituito e non della parte personalmente – di ogni documento depositato in giudizio, sicché il dies a quo del termine di decadenza per l’impugnazione va identificato in quello in cui risulti provato che la parte abbia, effettivamente e concretamente, acquisito conoscenza dell’atto.

Ad ogni modo, il rigore che deve ispirare la prova dell’eventuale tardività della proposizione di un ricorso giurisdizionale (su cui v. infra) impone al Collegio di aderire a quel risalente indirizzo della giurisprudenza (v. C.d.S., Sez. IV, 7 settembre 2000, n. 4725; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 28 giugno 2002, n. 595), seguito anche da pronunce più recenti (v. T.A.R. Umbria, Sez. I, 15 ottobre 2013, n. 497; T.A.R. Lombardia, Milano Sez. I, 20 novembre 2012, n. 2793), secondo cui non può ritenersi acquisita la piena conoscenza del provvedimento amministrativo lesivo, quando questa

avvenga nel corso del processo da parte del difensore, occorrendo che la piena conoscenza sia acquisita dal soggetto interessato personalmente.

Donde l'infondatezza della suesposta eccezione di tardività.

È, invece, fondata e da accogliere – ma per le sole Venezia Marco Polo Parking S.r.l. e Velma S.r.l. e non già per la Security Park S.r.l. – l'eccezione di tardività del secondo gruppo di motivi aggiunti, per avere le due citate società ricorrenti acquisito la cd. piena conoscenza degli atti impugnati ad un'epoca tale da aver determinato la scadenza del termine decadenziale di impugnativa degli atti stessi in un momento ben anteriore alla notificazione di detti motivi aggiunti.

Invero, è insegnamento della giurisprudenza costante quello per cui al fine del decorso del termine di impugnazione, la “piena conoscenza” dell'atto amministrativo non può essere affermata solo in via presuntiva, ma deve formare oggetto di prova rigorosa da parte di chi eccepisce la tardività del ricorso (cfr., ex multis, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 9 gennaio 2017, n. 25; T.A.R. Umbria, Sez. I, n. 497/2013, cit.; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 18 luglio 2011, n. 781).

Orbene, SAVE e Marco Polo Park hanno sufficientemente allegato e dimostrato che Venezia Marco Polo Parking S.r.l. e Velma S.r.l. avevano da tempo “piena conoscenza” dell'assetto del sistema dei parcheggi aeroportuali nell'Aeroporto di Venezia e, in particolare, che avevano “piena conoscenza” dell'affidamento diretto da SAVE a Marco Polo Park della gestione dei parcheggi in parola: nello specifico, la questione del predetto affidamento diretto risulta già trattata in dettaglio in precedenti contenziosi intercorsi tra le due citate ricorrenti e SAVE S.p.A. (v. docc. 1-6 delle resistenti).

Analoga dimostrazione non può, invece, ritenersi fornita per la Security Park S.r.l. ed anzi, per vero, le resistenti nemmeno estendono a quest'ultima l'ora vista eccezione di tardività.

In conclusione, pertanto, l'eccezione di tardività dei secondi motivi aggiunti, sotto il profilo appena riportato, è fondata e da accogliere limitatamente alle ricorrenti Venezia Marco Polo Parking S.r.l. e Velma S.r.l..

All'opposto, nessuna prova hanno fornito le menzionate resistenti della tardività dell'impugnazione proposta con i predetti motivi aggiunti da Security Park S.r.l.: impugnazione che deve, per l'effetto, giudicarsi tempestiva e che, nel merito, risulta fondata e da accogliere, nei termini che di seguito si vanno ad esporre.

Si premette, sul punto, che la pronuncia di accoglimento riguarda la domanda di annullamento degli atti impugnati (subconcessione del 31 luglio 2009 e "addendum" del 25 agosto 2016) e non quella di declaratoria di nullità, sia perché nel caso di specie non si rinvergono gli estremi della nullità ex art. 21-septies della l. n. 241/1990, sia perché, in ogni caso, la violazione di una norma comunitaria da parte di un provvedimento amministrativo assume la configurazione di un vizio di illegittimità-annullabilità (cfr., ex multis, T.A.R. Basilicata, Sez. I, 25 luglio 2014, n. 510; T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, Sez. I, 11 novembre 2011, n. 284, che hanno precisato come di nullità possa parlarsi solo nell'ipotesi, non rinvenibile nel caso qui in esame, in cui il provvedimento amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma interna incompatibile con il diritto comunitario e, perciò, da disapplicare).

Ciò premesso, le ragioni per cui la domanda di annullamento degli atti impugnati pare fondata e da accogliere sono: 1) l'assoggettamento dell'attività di parcheggio svolta sul sedime aeroportuale alle regole dell'evidenza pubblica, come ben illustrato dalla delibera dell'A.N.A.C. n. 758 del 13 luglio 2016, in base al "considerando" n. 25 della direttiva n. 2014/23/UE; 2) la già riferita formulazione dell'art. 3, comma 2, della convenzione tra E.N.A.C. e SAVE del 19 luglio 2001, da cui emerge che

l'affidamento delle subconcessioni di cui al precedente comma 1 deve aver luogo tramite procedura ad evidenza pubblica; 3) la palese insussistenza, nella fattispecie ora all'esame, dei presupposti del cd. in house providing, quale schema organizzativo che consente, in via del tutto eccezionale, di derogare all'evidenza pubblica.

Andando ad esaminare partitamente le suddette ragioni:

1) il “considerando” n. 25 della direttiva n. 2014/23/UE precisa che le attività pertinenti nel settore aeroportuale ricomprendono anche i servizi forniti ai passeggeri che contribuiscono al regolare funzionamento delle strutture aeroportuali e che è legittimo attendersi da un aeroporto moderno e ben funzionante, compreso il servizio di parcheggio auto.

Come giustamente osserva l'A.N.A.C., il Legislatore europeo ha quindi optato per l'inquadramento dell'affidamento della gestione in uso dei locali posti all'interno del sedime aeroportuale per attività non aeronautiche, nella tipologia pubblicistica della concessione di gestione aeroportuale, e non già in quella privatistica della locazione di un bene con vocazione commerciale.

Il Legislatore europeo precisa, altresì, che i servizi in parola (attinenti ad attività commerciali non aeronautiche) devono essere approntati dal concessionario al fine di assicurare “il regolare funzionamento delle strutture aeroportuali”: con il ché si supera la precedente visione, per cui detti servizi (incluso il parcheggio) sono in connessione logica con il trasporto aereo (dato il loro svolgersi nel sedime demaniale aeroportuale), ma non contribuiscono al suo migliore espletamento; viene, invece, prescelta la tesi della connessione funzionale, ponendosi le attività non aeronautiche come integrative del servizio ai passeggeri del trasporto aereo. Dall'attrazione delle citate attività nella concessione di gestione aeroportuale, non può che derivare l'assoggettamento della scelta dei subconcessionari – deputati allo svolgimento delle attività stesse – alle regole dell'evidenza pubblica e ciò, tanto più che, come ricorda l'A.N.A.C.,



quello relativo allo svolgimento di attività commerciali in aree aeroportuali, è un mercato contingentato.

Sotto tale aspetto – aggiunge il Collegio – risulta, pertanto, del tutto inconferente l'obiezione delle resistenti, per cui le tesi attoree sarebbero infondate, perché volte ad ottenere la liberalizzazione del settore dei parcheggi all'interno dei sedimi aeroportuali, laddove, invece, tale settore non avrebbe formato oggetto di liberalizzazione (a differenza di altri servizi aeroportuali, ad es. il cd. handling). In contrario, però, è agevole osservare che liberalizzazione e assoggettamento ad evidenza pubblica sono concetti diversi, ed anzi per certi versi opposti, essendo palese la difficoltà di procedere ad una liberalizzazione qualora ci si trovi in un mercato contingentato: questo, infatti, per sua natura (ad es. per l'esiguità degli spazi) non consentirà un aumento indiscriminato e senza limiti degli operatori che intendono rendere il servizio. La liberalizzazione, quindi, non si basa sulle regole dell'evidenza pubblica, ma semmai sul regime autorizzatorio (via via sempre più attenuato, in direzione della vera e propria "deregulation").

2) In merito all'art. 3, comma 2, della convenzione del 19 luglio 2001, si è già visto che lo stesso impone che gli affidamenti delle subconcessioni avvengano secondo criteri di imparzialità e di non discriminazione: principi che, non a caso, governano le pubbliche gare, mentre sarebbe assai strano il richiamo agli stessi qualora la scelta del subconcessionario da parte del concessionario avvenisse secondo le normali dinamiche del contratto privato e delle trattative contrattuali tra privati, le quali sono governate da principi ben diversi (cfr. artt. 1337 e 1338 c.c.).

Ne discende, anche per questa via, l'obbligo, nel caso de quo, per la concessionaria SAVE S.p.A. di procedere alla scelta del subconcessionario secondo le regole dell'evidenza pubblica.

3) Da ultimo, è pacifica, nella fattispecie per cui è causa, la carenza dei

presupposti per far luogo al cd. in house providing: carenza che viene esplicitamente riconosciuta dalle stesse SAVE e Marco Polo Park (v. ad es. pagg. 14-15 della memoria depositata il 2 settembre 2016), sicché il Collegio può reputarsi dispensato dal dover ulteriormente approfondire tale punto.

In definitiva, pertanto, mentre il ricorso originario va dichiarato inammissibile e il primo ricorso per motivi aggiunti è infondato e da respingere, il secondo ricorso per motivi aggiunti è tardivo e quindi irricevibile in relazione alle posizioni di Venezia Marco Polo Parking S.r.l. e Velma S.r.l., mentre è fondato e da accogliere – nei limiti della domanda di annullamento con esso proposta – per quanto riguarda Security Park S.r.l..

Per conseguenza, va pronunciato l'annullamento degli atti impugnati con il ridetto secondo ricorso per motivi aggiunti e, precisamente, dell'atto di subconcessione sottoscritto il 31 luglio 2009 da SAVE S.p.A. e Marco Polo Park S.r.l. (avente ad oggetto la gestione dei parcheggi e relativi posti auto indicati nell'all. A e identificati nelle planimetrie di cui all'all. B) e del cd. addendum all'atto di subconcessione, sottoscritto dalle stesse parti il 25 agosto 2016.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti, attese, da un lato, la loro parziale soccombenza reciproca e, dall'altro, la complessità e novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto – Sezione Prima (I<sup>^</sup>), così definitivamente pronunciando sul ricorso originario e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- a) dichiara integralmente inammissibile il ricorso originario, nella parte portata alla sua attenzione in questa sede;
- b) respinge il primo ricorso per motivi aggiunti, perché infondato nel merito;

- c) dichiara tardiva l'impugnazione proposta da Venezia Marco Polo Parking S.r.l. e da Velma S.r.l. con i secondi motivi aggiunti;
- d) accoglie la domanda di annullamento presentata con i secondi motivi aggiunti da Security Park S.r.l. e, per l'effetto, annulla gli atti con gli stessi impugnati, come specificato in motivazione;
- e) compensa le spese.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 7 giugno 2017, con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore

Silvia Coppari, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Pietro De Berardinis**

**IL PRESIDENTE**  
**Maurizio Nicolosi**

**IL SEGRETARIO**