

Occorre una prova rigorosa e puntuale in positivo a sostegno della eccezione di illegittimità degli atti di gara per difetto di verbalizzazione, ovvero per difetto di “collegio perfetto”.

di Gianluca Angelini

Data di pubblicazione: 2-9-2026

In linea generale, “in tema di verbalizzazione delle operazioni di gara l’invalidità degli atti compiuti dalla Commissione giudicatrice potrebbe sussistere solo ove tutte le omesse o incomplete verbalizzazioni conducano all’allegazione di fatti specifici che dimostrino l’inesistenza delle operazioni di gara, si dà far ritenere l’illegittimità delle operazioni stesse”;

- chi “contesta la legittimità degli atti di una procedura di gara o di concorso non può basare la sua deduzione solo sulla non contestualità della verbalizzazione o sulla mancata menzione a verbale della regolarità delle operazioni in ogni loro singolo passaggio, ma ha l’onere di provare in positivo le circostanze e gli elementi idonei a far presumere che un’irregolarità abbia avuto luogo”;

- “in assenza di tale prova, si può desumere che le operazioni si siano svolte secondo quanto risulta dall’unica verbalizzazione, e per quelle non descritte nel verbale che le stesse si siano svolte secondo quanto le norme prevedono”.

Guida alla lettura

Con la pronuncia **n. 12572 dello scorso 9 luglio** il Giudice Amministrativo Capitolino ritorna su una tematica a suo tempo arata dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, richiamata in parte motiva, al fine di delibare, tra gli altri, il motivo di avversa doglianza in ordine alla **illegittimità degli atti gravati per asseriti difetti concernenti le operazioni di verbalizzazione**.

Si premetta in linea di principio, come del resto noto, che ai sensi dell’art. 93 del D.Lgs.36/2023 La **commissione giudicatrice** negli appalti pubblici opera come **collegio perfetto** limitatamente alle **operazioni di natura valutativa e discrezionale**, come la fissazione dei criteri di massima e l’attribuzione dei punteggi alle offerte.

Il funzionamento come collegio perfetto è assicurato dall’osservanza delle seguenti regole:

1. Presenza integrale (Plenum): nelle fasi di valutazione tecnica ed economica e di decisione finale, devono partecipare **tutti i componenti** della commissione. Non è ammesso deliberare

a maggioranza con membri assenti, né delegare tali valutazioni a singoli commissari o a sottocommissioni.

2. Attività istruttorie escluse: il vincolo della pienezza del collegio è temperato per le attività di carattere preparatorio, istruttorio o materiale (es. verifica meramente formale della documentazione amministrativa o di integrità dei plichi), che possono essere svolte anche senza la presenza di tutti i membri, purché verificabili a *posteriori* dall'intero consesso.

3. Componenti supplenti: per evitare blocchi o illegittimità dovute all'assenza di un effettivo, la stazione appaltante deve nominare preventivamente dei **membri supplenti** tramite un atto formale originario. La sostituzione "di necessità" dell'ultimo minuto senza nomina formale precedente rende illegittime le operazioni.

4. Numero dispari: la commissione deve essere composta da un numero dispari di membri (solitamente tre o cinque).

Il Consiglio di Stato ebbe modo di chiarire che “... *la commissione giudicatrice di gare d'appalto è un collegio perfetto, che deve operare, in quanto tale, in pienezza della sua composizione e non con la maggioranza dei suoi componenti, con la conseguenza che le operazioni di gara propriamente valutative, come la fissazione dei criteri di massima e la valutazione delle offerte, non possono essere delegate a singoli membri o a sottocommissioni (cfr. Cons. giust. amm. sic., 21 luglio 2008, n. 661; Cons. Stato, V, 22 ottobre 2007, n. 5502; Id., VI, 2 febbraio 2004, n. 324).*

Nondimeno, per evidenti esigenze di funzionalità, il principio è temperato per cui non è indispensabile la piena collegialità quando occorra effettuare attività preparatorie, istruttorie o strumentali, destinate, come tali, a refluire nella successiva e definitiva valutazione dell'intero consesso (cfr. Cons. Stato, V, 25 gennaio 2011, n. 513; Id., IV, 5 agosto 2005, n. 4196)” (Cons. Stato, V, 6 luglio 2018, n. 4143, citata peraltro dalle stesse ricorrenti; cfr. anche, in termini generali sui principi elaborati in materia di collegio perfetto, Cons. Stato, I, 26 luglio 2021, n. 1342 e richiami ivi; Id., 30 novembre 2020, n. 1944).

In tale prospettiva “l’attitudine meramente strumentale dell’attività delegabile o affidabile a sottocommissioni dovrà avere, in difetto di criteri identificativi o discretivi di ordine materiale o sostanziale, la duplice caratteristica (a un tempo necessaria e sufficiente): a) di essere, ex ante e in abstracto, suscettibile di potenziale verifica a posteriori da parte del plenum; b) di essere, ex post e in concreto, effettivamente acquisita alla valutazione collegiale piena, in termini di controllo, condivisione ed approvazione” (Cons. Stato, n. 4143 del 2018, cit.)” (Cons. Stato Sez. V, 11 ottobre 2021 n. 6782).

Ovviamente vi è un temperamento, nel senso che la commissione aggiudicatrice di appalti pubblici opera come collegio perfetto **solo con riguardo l'espletamento delle attività prettamente valutative, mentre non è indispensabile la piena collegialità per le attività meramente istruttorie e preparative strumentali, destinate a confluire nella successiva valutazione finale.**

Così inquadrata la fattispecie, con la pronunzia in esame il Giudice Amministrativo richiama gli ulteriori principi a suo tempo espressi dal massimo Consesso Amministrativo, in modo ad oggi non contraddetto, per cui *“...in tema di verbalizzazione delle operazioni di gara l'invalidità degli atti compiuti dalla Commissione giudicatrice potrebbe sussistere solo ove tutte le omesse o incomplete verbalizzazioni conducano all'allegazione di fatti specifici che dimostrino l'inesistenza delle operazioni di gara, si dà far ritenere l'illegittimità delle operazioni stesse (in tal senso si veda, per tutte, Consiglio di Stato, Sezione III, 21 gennaio 2019, n. 514; Sez. V, 18 febbraio 2013, n. 978 e 22 febbraio 2011, n. 1094).*

Chi contesta la legittimità degli atti di una procedura di gara o di concorso non può basare la sua deduzione solo sulla non contestualità della verbalizzazione o sulla mancata menzione a verbale della regolarità delle operazioni in ogni loro singolo passaggio, ma ha l'onere di provare in positivo le circostanze e gli elementi idonei a far presumere che un'irregolarità abbia avuto luogo.

In assenza di tale prova, si può desumere che le operazioni si siano svolte secondo quanto risulta dall'unica verbalizzazione, e per quelle non descritte nel verbale che le stesse si siano svolte secondo quanto le norme prevedono (Consiglio di Stato sez. VI, 02/02/2018, n.677).

In particolare, ciò vale nel caso di specie, in cui l'appellante deduce non l'omessa verbalizzazione delle operazioni di gara, ma pone in dubbio la veridicità di quanto affermato nel verbale unico, ovvero che la Commissione si sia riunita in “collegio perfetto”, la mancata indicazione di orari di apertura e chiusura delle operazioni, etc., come mera congettura, senza fornire alcun principio di prova al riguardo e soprattutto senza dedurre in che misura tali presunte omissioni avrebbero determinato l'erronea valutazione dell'offerta tecnica” (Cons. Stato Sez. III. 12 marzo 2021 n. 2119).

Con la conseguenza, quindi, che **chi contesta la legittimità degli atti di una procedura di gara non può basare la sua deduzione solo sulla non contestualità della verbalizzazione o sulla mancata menzione a verbale della regolarità delle operazioni in ogni loro singolo passaggio, ma ha l'onere di provare in positivo le circostanze e gli elementi idonei a far presumere che un'irregolarità abbia avuto luogo.** In assenza di tale prova, si può desumere che le operazioni si siano svolte secondo quanto risulta dall'unica verbalizzazione, e per quelle non descritte nel verbale che le stesse si siano svolte secondo quanto le norme prevedono.

Ciò, si aggiunga, in conformità con quella giurisprudenza amministrativa che aveva chiarito **“Il verbale di una procedura amministrativa - a differenza di quanto avviene, ad esempio, per l'atto pubblico notarile - non richiede in linea di principio di essere redatto a pena di invalidità con forme e menzioni particolari; di conseguenza chi contesta la legittimità degli atti della procedura stessa non può limitarsi a dedurre in proposito solo la mancata menzione a verbale della regolarità delle operazioni in ogni loro singolo passaggio, ma ha l'onere di provare in positivo le circostanze e gli elementi idonei a far presumere che una qualche irregolarità abbia avuto luogo con pregiudizio nei suoi confronti. In assenza di tale prova, si può desumere che le operazioni non descritte nel verbale si siano svolte secondo quanto le norme prevedono (cfr. Cons. St., sez. III, 17**

agosto 2020, n. 5055; sez. VI, 7 maggio 2018, n. 2704; Cons. St., sez. VI, 2 febbraio 2018 n. 677, Cons. St., sez. V, 19 agosto 2015, n. 3948; sez. III, 3 agosto 2015, n. 3803; sez. V, 22 febbraio 2011, n. 1099)” (Consiglio di Stato, sez. III, 30 settembre 2020, n. 5746).

Pubblicato il 09/07/2026

N. 12572/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01266/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1266 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Grandi navi veloci s.p.a. (“Gnv”), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall’avv. Domenico Iaria, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia e domicilio eletto ex art. 25 c.p.a. presso il suo studio in Roma, corso V. Emanuele II, 18;

contro

Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall’avv. Stefania Accardi, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia;

nei confronti

Logistica italiana porti e terminals s.p.a. (“Logiport”), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Elena Orsetta Querci ed Enrico Campagnano, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia;

Livorno terminal marittimo – Autostrade del mare s.r.l. (“Ltm”), in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vincenzo Capuano, Beniamino Carnevale, Alfredo De Filippis e Fabiana Raiola, con domicilio digitale presso la pec come da registri di giustizia;

per l’annullamento

(ric.)

- del decreto del Presidente dell’Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale adottato il 30 dicembre 2023 n. 331, recante aggiudicazione, in favore della Logiport s.p.a., della “procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento di una concessione demaniale marittima ex art. 18 L. 84/1994 e ss.mm.ii relativamente alle banchine 27, 28, 29, 30, retrostanti piazzali, Stazione marittima cd. ‘polizze’ ed area asservita, il tutto nel porto di Civitavecchia, località nuova darsena traghetti, allo scopo di gestire il traffico Ro-Pax, Ro-Ro e Cargo”;

- di ogni atto a quello suindicato comunque connesso e collegato, anteriore e conseguente ivi inclusi, ove occorrer possa, il “Verbale delle riunioni” in data 17 novembre 2023;

(I mm.aa.)

- dell’atto adottato in data 2 aprile 2024 con cui il Comitato di gestione dell’Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro settentrionale ha espresso parere favorevole in merito all’aggiudicazione, disposta con decreto del Presidente dell’Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro settentrionale in data 30 dicembre 2023 n. 331 in favore di Logiport, della “procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento di una concessione demaniale marittima ex art. 18 L.84/1994 e ss.mm.ii relativamente alle banchine 27, 28, 29, 30, retrostanti piazzali, Stazione marittima cd. ‘polizze’ ed area asservita il tutto nel porto di Civitavecchia, località nuova darsena traghetti, allo scopo di gestire il traffico Ro-Pax, Ro-Ro e Cargo”;

(II mm. aa.)

- della delibera n. 12 del 2 aprile 2024, con cui il Comitato di gestione dell’Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro settentrionale ha espresso parere favorevole in merito all’aggiudicazione, disposta con decreto del Presidente dell’Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro settentrionale in data 30 dicembre 2023 n. 331 in favore di Logiport, della “procedura ad evidenza pubblica per l’affidamento di una concessione demaniale marittima ex art. 18 L.84/1994 e ss.mm.ii relativamente alle banchine 27, 28, 29, 30, retrostanti piazzali, Stazione marittima cd. ‘polizze’ ed area asservita il tutto nel porto di Civitavecchia, località nuova darsena traghetti, allo scopo di gestire il traffico Ro-Pax, Ro-Ro e Cargo”;

- della concessione n. 33 in data 25 giugno 2024 rep. n. 4883, registrata in Civitavecchia in data 16 luglio 2024, al n. 582, con cui è stato concesso alla Logiport, ai sensi dell’art. 18 della

legge n. 84 del 1994, di occupare l'area demaniale marittima relativamente alle banchine 27, 28, 29, 30, retrostanti piazzali, Stazione marittima cd. polizze e l'area ad esse asservita nel porto di Civitavecchia, località nuova darsena traghetti, allo scopo di gestire il traffico Ro-Pax, Ro-Ro e Cargo;

- della delibera n. 24 del 28 maggio 2024, con cui il Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro settentrionale ha preso atto del rinnovo dei titoli autorizzatori rilasciati alla Logiport fino al 31 dicembre 2027.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, di Logiport e di Ltm;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2026 il dott. Pierluigi Tonnara e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 2.2.2024 (dep. il 6.2) la Gnv ha impugnato il decreto del Presidente dell'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro settentrionale del 30.12.2023 di aggiudicazione, in favore della Logiport, della "procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento di una concessione demaniale marittima ex art. 18 L. 84/1994 e ss.mm.ii relativamente alle banchine 27, 28, 29, 30, retrostanti piazzali, Stazione marittima cd. 'polizze' ed area asservita il tutto nel porto di Civitavecchia, località nuova darsena traghetti, allo scopo di gestire il traffico Ro-Pax, Ro-Ro e Cargo".

1.1. In punto di fatto la parte ha premesso:

- che con avviso pubblicato il 3.10.2022 l'Autorità ha indetto la predetta procedura per l'affidamento di una concessione di durata quadriennale;

- che hanno presentato un'offerta soltanto tre operatori: l'odierna ricorrente, la Logiport e la Ltm;

- che la commissione giudicatrice ha escluso l'offerta della Gnv, pur collocatasi al primo posto della graduatoria provvisoria, in ragione di un'asserita non conformità della proposta della ricorrente rispetto alle previsioni contenute nella *lex specialis*;

- che, per effetto della predetta esclusione, la Logiport è risultata aggiudicataria della procedura.

1.2. La ricorrente ha dunque articolato i seguenti motivi:

(i) “Violazione dell’art. 16 della legge 28 gennaio 1994 n. 84. Violazione degli articoli 6, 11 e 12 del disciplinare di gara. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà dell’azione amministrativa e illogicità manifesta”:

- l’offerta presentata dalla Gnv soddisferebbe tutti i requisiti di validità del bando, in quanto sarebbe stata formulata tenendo in debita considerazione gli 11 sub-criteri di valutazione previsti nella *lex specialis*, come sarebbe del resto corroborato dalle valutazioni espresse dalla commissione, tanto positive da collocare l’odierna ricorrente al primo posto prima della contestata esclusione;

- la circostanza che, nella propria offerta, la Gnv abbia prospettato la possibilità di conferire, in caso di aggiudicazione, a una società controllata di nuova costituzione il compendio demaniale con la connessa autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994 non avrebbe mai potuto condurre all’esclusione della ricorrente, in quanto:

-- si tratterebbe di mera eventualità subordinata a una valutazione di opportunità e percorribilità da operare a valle dell’aggiudicazione;

-- le autorizzazioni amministrative sarebbero comunque beni “cedibili” a certe condizioni, così come dimostrato dalla circostanza che l’autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994 spesa in gara dalla Logiport sarebbe stata trasferita a quest’ultima dalla Grimaldi Euromed s.p.a., senza che l’Autorità avesse formulato alcun rilievo;

- sotto un distinto profilo, le valutazioni operate dalla commissione giudicatrice in ordine all’asserita insufficienza degli investimenti indicati da Gnv nella propria offerta sarebbero manifestamente illogiche, oltre che smentite dalla documentazione di gara, giacché:

-- il compendio oggetto di concessione sarebbe stato di recente interessato da rilevanti interventi di ammodernamento e risulterebbe, quindi, di per sé già perfettamente funzionale e coerente con l’esercizio delle attività terminalistiche, con la conseguenza che non sarebbero necessari ulteriori investimenti in infrastrutture per rendere lo stesso utilizzabile, anche tenuto conto della durata quadriennale della concessione;

-- la disciplina di gara non prevedrebbe alcun divieto di utilizzare la banchina oggetto di concessione “tal quale”, sicché tutt’al più la commissione avrebbe potuto attribuire un punteggio inferiore all’offerta, ma non disporre l’esclusione dell’operatore;

-- andrebbe poi considerato che la voce “investimenti in infrastrutture” sarebbe soltanto una delle componenti dell’offerta economica dei concorrenti e che, con riguardo all’altra componente “economica”, vale a dire la maggiorazione del canone prevista dagli artt. 11 e 12 del disciplinare, l’offerta della Gnv sarebbe risultata la migliore;

-- peraltro, uno scrutinio più attento dell'offerta dell'aggiudicataria porterebbe a ritenere che essa abbia formulato un'offerta in perdita;

- per altro verso, la Gnv avrebbe correttamente stimato i volumi di traffico sulla base dei dati storici del porto di Civitavecchia, mentre sarebbe del tutto apodittico e non provato l'assunto secondo cui la proposta della ricorrente sarebbe "mal dimensionata in termini di risorse umane";

- inoltre, contrariamente a quanto ritenuto dalla commissione giudicatrice, la Gnv non avrebbe mai indicato di volersi avvalere di Port Mobility ai fini dello svolgimento di operazioni portuali soggette ad autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994, bensì soltanto, qualora ve ne fosse stato bisogno, dei soli servizi di interesse generale in ambito portuale;

- ancora, essa ricorrente avrebbe dichiarato in maniera inequivocabile che, nei momenti di picco delle lavorazioni, si sarebbe avvalsa della manodopera di altra impresa portuale autorizzata, in asserita conformità a quanto previsto dall'art. 17 l. n. 84/1994;

(ii) *"Violazione dell'art. 6 del disciplinare di gara. Errore nei presupposti di fatto e di diritto. Difetto di istruttoria e di motivazione. Illogicità manifesta"*: la commissione avrebbe dovuto escludere la Logiport dalla procedura, come già dedotto dalla ricorrente in sede procedimentale, in quanto la controinteressata si sarebbe avvalsa di un'autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994 "di durata annuale e venuta a scadenza lo scorso 31 dicembre 2022 (i.e. due mesi dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte, avvenuta il 18 novembre 2022)", in dedotta difformità rispetto a quanto stabilito dall'art. 6 del disciplinare;

(iii) *"In via subordinata: violazione delle norme e principi in materia di verbalizzazione e di trasparenza degli atti amministrativi"*: in subordine, la commissione non avrebbe adeguatamente verbalizzato le relative operazioni, in quanto "il c.d. 'Verbale di riunioni': (i) riporta cumulativamente riunioni tenute in un arco temporale di ben cinque mesi e generalmente (tranne le ultime due) con intervallo di oltre un mese luna dall'altra; (ii) non contiene alcuna indicazione in ordine alle modalità con le quali le riunioni si sono svolte, al luogo, alla durata; (iii) non specifica se le attività valutative sono state svolte dalla commissione nel suo plenum, circostanza questa che ovviamente non può essere implicitamente desunta, con la conseguenza che neppure esiste la garanzia del rispetto del principio del collegio perfetto; (iv) non specifica l'ordine delle operazioni e valutazioni svolte in ognuna delle sedute (quali elementi costitutivi dell'offerta e di quali concorrenti)".

2. L'Autorità e la controinteressata si sono costituite per resistere, replicando nel merito alle doglianze dedotte dalla ricorrente.

3. Con ordinanza n. 816 del 28.2.2024 è stata respinta l'istanza cautelare (conf. da Cons. Stato, sez. VII, ord. n. 1289 del 10.4.2024).

4. Si è poi costituita in giudizio la Ltm con atto di stile.

5. Con successivo ricorso notificato il 29.5.2024 (dep. il 31.5) la Gnv ha impugnato l'atto

adottato il 2.4.2024 dal Comitato di gestione dell'Autorità, con cui tale organo ha espresso parere favorevole in merito all'aggiudicazione della procedura in favore della Logiport, riproponendo gli stessi motivi del ricorso introduttivo.

6. Con un secondo ricorso ex art. 43 c.p.a. notificato il 10.12.2025 (dep. il 12.12) la Gnv – premesso che l'1.12.2025 l'Autorità ha depositato in giudizio la predetta delibera del Comitato di gestione n. 12 del 2.4.2024, la concessione n. 33 del 25.6.2024 rilasciata alla Logiport in esecuzione dell'impugnato provvedimento di aggiudicazione e la delibera del Comitato di gestione n. 24 del 28.5.2024 di presa d'atto del rinnovo dei titoli autorizzatori rilasciati alla Logiport fino al 31 dicembre 2027 – ha esteso l'impugnazione ai predetti atti, reiterando i medesimi motivi già articolati e deducendone uno ulteriore in via autonoma.

In particolare, ad avviso della ricorrente, la delibera n. 12 del 2.4.2024 sarebbe “priva della benché minima esplicitazione delle ragioni logico-giuridiche che hanno indotto il Comitato di Gestione ad esprimersi favorevolmente in merito alla concessione da rilasciarsi alla controinteressata, il che, anche a voler per assurdo prescindere dal pur assorbente vizio formale, dimostra la superficialità delle valutazioni compiute dall'Amministrazione resistente nel procedimento per cui è causa”; né tale prospettata lacuna potrebbe dirsi superata dal richiamo operato all'interno della delibera alla “memoria istruttoria prodotta nel corso del procedimento (cfr. doc. 31 depositato dall'Autorità in data 1° dicembre 2025)”, in quanto essa non conterrebbe alcun apprezzamento o valutazione in merito “alla rispondenza all'interesse pubblico dell'utilizzo del compendio demaniale ipotizzato dalla Logiport, valutazione invece necessaria ai fini della valida emanazione di un parere ex art. 9, comma 5, lett. f) della legge n. 84 del 1994”.

7. All'odierna udienza, in vista della quale le parti hanno presentato memorie, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti sono infondati (ciò che esonera dall'esame delle questioni pregiudiziali sollevate dalla parte resistente nella memoria ex art. 73 c.p.a.).

9. Dal c.d. verbale delle riunioni risulta che l'esclusione della ricorrente dalla procedura è stata motivata dalla commissione di gara con riguardo a plurimi e circostanziati rilievi che, complessivamente considerati, disvelerebbero l'assenza di “quei seppur minimi elementi di credibilità che possano indurre l'amministrazione a ritenerla valida”, e ciò “[n]ell'ottica del migliore sfruttamento dell'importante bene demaniale posto a base di gara”.

9.1. In particolare, quanto al piano operativo e all'istanza di autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994, la commissione ha contestato alla società principalmente, ossia a parte alcune osservazioni di dettaglio su singoli aspetti, di volere trasferire a una *newco* in caso di aggiudicazione il proprio ramo d'azienda relativo alle attività portuali mediante un'operazione di scissione parziale unitamente alla concessione.

9.2. Con riguardo ai profili tecnico-gestionale ed economico-finanziario, l'offerta è stata ritenuta “estremamente carente”, specie relativamente all'entità degli investimenti, ritenuta

“sottostimata rispetto all’iniziativa oggetto del bando”.

9.2.1. Più nello specifico, si contesta alla Gnv di voler utilizzare l’infrastruttura essenzialmente nello stato di fatto in cui si trova, “come desumibile dall’esiguità degli investimenti proposti e dall’assenza di documentazione progettuale”.

9.2.2. Ancora, si osserva che la società si sarebbe limitata a riprodurre nelle proprie stime gli attuali volumi di traffico del porto, senza “una benché minima riprova dell’attuabilità”.

9.2.3. Inoltre, si evidenzia che l’offerta sarebbe “mal dimensionata sia in termini di risorse umane che di investimenti economici proprio in considerazione dei volumi di traffico ipotizzati”, essendo stato “proposto l’impiego di solo 18 unità operative (oltre 6 amministrativi) a fronte di 6.750.000 pax (1.8000.000 px/anno a regime) e 2.250.000 autovetture al seguito (600.000 mezzi/anno a regime), con rapporti decisamente sottostimati anche per quanto riguarda gli oneri economici gestionali (ad esempio assenza di oneri manutentivi)”, oltre all’esiguo “investimento proposto di € 46.073,65 (assenza di investimenti in mezzi operativi)” e non essendo stata “ipotizzata alcuna forma di gestione operativa” con riguardo al “numero di 825.000 autovetture in polizza (220.000 mezzi/anno a regime)”.

9.2.4. Tali considerazioni critiche si uniscono agli specifici rilievi formulati dalla commissione sul piano economico-finanziario presentato dalla società, in punto di:

- assenza di “una descrizione dettagliata di ogni posta economico-finanziaria (nota integrativa descrittiva) che possa far comprendere la sostenibilità economico finanziaria del progetto”, del “rendiconto finanziario”, di “una analisi dettagliata dei flussi di cassa in entrata ed in uscita che permettano la predisposizione di indicatori di cassa e di liquidità”;
- determinazione dei ricavi “sulla base dei traffici potenziali, nell’ipotesi di costituzione di una *newco*, con valori non sostenuti da concreti accordi e impegni”;
- mancata esplicitazione tra le voci di costo del canone demaniale offerto e dei costi dei servizi erogati dalla società di interesse generale di cui la Gnv ha dichiarato di volersi avvalere.

9.3. La commissione è dunque giunta a una valutazione di complessiva incongruità dell’offerta rispetto al risultato da conseguire all’esito della procedura evidenziale, ritenendo in sostanza che la Gnv non avesse alcuna seria intenzione di investire nell’infrastruttura, ma di voler utilizzare il compendio tal quale, peraltro tramite una futura *newco*, “senza fornire alcuna garanzia a riprova della realizzabilità della sua proposta e senza fornire alcuna documentazione (peraltro quella presentata risulta carente sotto plurimi aspetti già sopra evidenziati) che possa essere ritenuta idonea a sostenere un progetto tanto ambizioso (per la società proponente) quanto privo di prospettive per lo sviluppo del porto”.

10. A fronte di tali puntuali e molteplici rilievi, il primo motivo di ricorso non coglie nel segno.

10.1. L’odierna ricorrente non ha infatti specificamente contestato le plurime criticità evidenziate dalla commissione, essendosi limitata a prospettare essenzialmente che la

costituzione della *newco* era una mera ipotesi (comunque asseritamente ammissibile), che nessuna disposizione della *lex specialis* sanzionava con l'esclusione dalla procedura l'offerta di un modesto importo per investimenti e che la documentazione presentata era conforme alle richieste del disciplinare, tanto che la commissione in una prima fase aveva comunque attribuito un punteggio alla società relativamente a ciascuno dei sub-criteri di valutazione. In sostanza, la commissione non avrebbe dovuto escludere l'odierna ricorrente, ma al più attribuirle un punteggio inferiore rispetto a specifiche voci oggetto di valutazione (v. mem. ex art. 73 c.p.a, p. 4 e ss.).

10.2. Sennonché, le censure non lambiscono la *ratio decidendi* dell'esclusione, che riguarda in realtà l'attendibilità, l'affidabilità e la congruità dell'offerta nel suo complesso rispetto al risultato da conseguire, su cui l'impugnativa non contiene, come già rilevato, puntuali censure.

10.3. In particolare, il rilievo di parte ricorrente, secondo cui la commissione sarebbe incorsa nella contraddizione di attribuire un punteggio all'offerta della Gnv per poi escluderla dalla procedura, non ha pregio, in quanto il predetto organo ha dapprima analizzato le singole componenti dell'offerta, sollevando i rilievi critici sopra evidenziati; ha poi svolto un primo esercizio comparativo tra le varie offerte, esplicitando quale fosse quella di maggiore o minore pregio con riguardo ai singoli criteri di valutazione e sulla base di quanto dichiarato dai singoli candidati; ha poi operato, com'era doveroso che fosse, una valutazione complessiva dell'offerta, per verificarne sostenibilità, affidabilità, serietà e aderenza rispetto agli scopi della procedura.

10.4. La modesta entità degli investimenti, 46.073,65 euro a fronte dei 3.258,889,04 euro e 1.360.000 euro offerti rispettivamente da Logiport e Ltm, è stata poi non irragionevolmente ritenuta dalla commissione come manifestazione di una frattura funzionale tra offerta e risultato da conseguire.

10.4.1. Del resto, l'art. 18, co. 8, l. n. 84/1994 stabilisce che:

“Ai fini del rilascio della concessione di cui al comma 1 è richiesto che i partecipanti alla procedura di affidamento:

a) presentino, all'atto della domanda, un programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto;

b) possiedano adeguate attrezzature tecniche e organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo e operativo a carattere continuativo e integrato per conto proprio e di terzi;

c) prevedano un organico di lavoratori rapportato al programma di attività di cui alla lettera a)”.

10.4.2. La finalità dell'incremento dei traffici e della produttività del porto è stata dunque espressamente posta dal legislatore tra gli obiettivi da raggiungere con le procedure di affidamento; un risultato che va quindi necessariamente perseguito e che non può essere ragionevolmente conseguito in assenza di investimenti, utilizzando l'infrastruttura “tal quale”,

come invece proposto dalla Gnv.

10.4.3. Che poi tale aspetto non dovesse, ad avviso della ricorrente, condurre *tout court* all'esclusione ma semmai all'attribuzione di un punteggio minore, è rilievo inesatto, in quanto la commissione non ha disposto l'esclusione solo per la modesta entità degli investimenti, ma per i plurimi profili sopra evidenziati che, complessivamente considerati, restituiscono il quadro di un'offerta incongrua e inattendibile.

10.5. In tale contesto, si inserisce anche la proposta di Gnv di cedere il ramo d'azienda a una *newco* una volta ottenuta la concessione. Anche tale elemento è stato valorizzato dalla commissione come indice sintomatico di inattendibilità, in quanto, al di là dell'effettiva possibilità o meno di ottenere un'eventuale autorizzazione in tal senso da parte dell'Autorità in corso di rapporto, l'ipotesi formulata dalla ricorrente ha sollevato non irragionevoli perplessità circa l'effettiva attuabilità e serietà del progetto di sviluppo del porto formulato dall'aspirante concessionaria.

10.6. Ma al di là di tali singoli aspetti, rimane il rilievo che le puntuali osservazioni critiche formulate dalla commissione con riguardo al contenuto dell'offerta, sopra riportate, non sono state specificamente contestate dalla ricorrente. La valutazione dunque resiste alle censure, non risultando inficiata da vizi di manifesta illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti, i quali segnano, come noto, i limiti del sindacato in materia.

11. Appurata la legittimità dell'esclusione della Gnv, sorgerebbe la questione di ordine pregiudiziale sul se la ricorrente abbia o meno legittimazione e interesse a contestare gli esiti della procedura, specie a fronte del rilievo che essa non ha mosso censure escludenti nei confronti della seconda classificata (in altri termini, della tutelabilità o meno di un ipotetico interesse strumentale alla riedizione della procedura, peraltro non espressamente dichiarato dalla parte, al di fuori delle gare soggette al Codice dei contratti pubblici – *cfr. ex plur.* Cons. Stato, sez. IV, 13.10.2020, n. 6151; più di recente, Cons. Stato, sez. V, 2.12.2025, n. 9472). Nondimeno, l'infondatezza degli ulteriori motivi consente di prescindere dall'esame della questione.

12. Con il secondo motivo la società sostiene che la commissione avrebbe dovuto escludere la Logiport per aver indicato, in sede di partecipazione, il possesso di un'autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994 "di durata annuale e venuta a scadenza lo scorso 31 dicembre 2022 (*i.e.* due mesi dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte, avvenuta il 18 novembre 2022)", in dedotta difformità rispetto a quanto stabilito dall'art. 6 del disciplinare.

12. La doglianza è destituita di fondamento.

12.1. L'art. 6 del disciplinare consentiva la partecipazione alla procedura sia a quanti fossero già in possesso dell'autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994 sia a coloro che, pur essendone privi, avessero presentato un'istanza per il rilascio del titolo contestualmente alla domanda di partecipazione, specificando altresì che "la durata dell'autorizzazione o della richiesta non [dovesse] essere inferiore a 4 (quattro) anni con possibilità di rinnovo".

12.2. La Logiport era già titolare di apposita autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994 ancora efficace al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda, sicché è ragionevole ritenere che non vi fosse alcun obbligo di domandare sin da subito il rilascio di un nuovo titolo, bensì soltanto quello di richiederne poi la proroga dell'efficacia per la durata quadriennale corrispondente alla durata della concessione da affidare, come poi difatti è avvenuto.

12.3. D'altronde, depone in tal senso quanto previsto all'art. 16, co. 6, l. n. 84/1994, in forza del quale l'autorizzazione allo svolgimento delle autorità portuali, *“qualora l'impresa autorizzata sia anche titolare di concessione ai sensi dell'articolo 18, [ha] durata identica a quella della concessione medesima; l'autorizzazione può essere rinnovata in relazione a nuovi programmi operativi o a seguito del rinnovo della concessione”*. La Logiport, già in possesso dell'autorizzazione ex art. 16 l. n. 84/1994, poteva quindi contare, stante la chiara previsione di legge, su un'estensione dell'efficacia temporale del titolo in caso di aggiudicazione della concessione, come poi esattamente verificatosi.

13. Parimenti infondato è il terzo motivo, con cui la ricorrente ha prospettato in via subordinata l'illegittimità degli atti gravati per asseriti difetti concernenti le operazioni di verbalizzazione.

13.1. In giurisprudenza è stato chiarito che (*ex plur.* Cons. Stato, sez. III, 12.3.2021, n. 2119 e giur. ivi cit.):

- in linea generale, “in tema di verbalizzazione delle operazioni di gara l'invalidità degli atti compiuti dalla Commissione giudicatrice potrebbe sussistere solo ove tutte le omesse o incomplete verbalizzazioni conducano all'allegazione di fatti specifici che dimostrino l'inesistenza delle operazioni di gara, si dà far ritenere l'illegittimità delle operazioni stesse”;

- chi “contesta la legittimità degli atti di una procedura di gara o di concorso non può basare la sua deduzione solo sulla non contestualità della verbalizzazione o sulla mancata menzione a verbale della regolarità delle operazioni in ogni loro singolo passaggio, ma ha l'onere di provare in positivo le circostanze e gli elementi idonei a far presumere che un'irregolarità abbia avuto luogo”;

- “in assenza di tale prova, si può desumere che le operazioni si siano svolte secondo quanto risulta dall'unica verbalizzazione, e per quelle non descritte nel verbale che le stesse si siano svolte secondo quanto le norme prevedono”.

13.2. Nel caso in esame, la ricorrente pone in dubbio che la commissione abbia operato come “collegio perfetto”, ma non fornisce alcun principio di prova al riguardo, limitandosi in realtà a formulare una mera congettura. Soprattutto, non deduce che le operazioni e valutazioni per come risultanti dal verbale si sarebbero svolte diversamente, ma che mancherebbero alcuni elementi di dettaglio (tempo, luogo, durata, “modalità” di svolgimento dei lavori), senza tuttavia dedurre come tali presunte omissioni avrebbero determinato l'erronea valutazione della propria offerta.

14. Può dunque passarsi all'esame del restante motivo contenuto nel terzo ricorso per motivi

aggiunti, per mezzo del quale la ricorrente lamenta il difetto di motivazione della delibera n. 12 del 2.4.2024 del Comitato di gestione, con cui l'organo ha espresso parere favorevole al rilascio della concessione demaniale in favore di Logiport.

14.1. L'infondatezza della doglianza consente di prescindere dallo scrutinio delle questioni pregiudiziali.

14.2. In particolare, ad avviso di parte ricorrente, la motivazione sarebbe carente in quanto farebbe rinvio *per relationem* a una memoria predisposta dagli uffici che tuttavia si limiterebbe a ripercorrere lo svolgimento della procedura, ma che non conterrebbe "alcun apprezzamento o valutazione in merito alla rispondenza all'interesse pubblico dell'utilizzo del compendio demaniale ipotizzato dalla Logiport, valutazione invece necessaria ai fini della valida emanazione di un parere ex art. 9, comma 5, lett. f) della legge n. 84 del 1994".

14.3. Sennonché, deve ritenersi che la rispondenza all'interesse pubblico del rilascio della concessione per cui è causa fosse stata già apprezzata dal Comitato di gestione quantomeno in sede di approvazione del disciplinare di gara (delibera n. 36 del 27.6.2022, espressamente citata tra i visti della delibera impugnata), mentre, per quanto concerne la valutazione della specifica offerta di Logiport, risulta che gli elementi di favorevole apprezzamento della stessa rispetto alla *lex specialis* e agli obiettivi da conseguire fossero già contenuti nelle valutazioni spese dalla commissione di gara, che il Comitato di gestione ha quindi ritenuto di fare proprie mediante rinvio *per relationem*.

15. In conclusione, il ricorso introduttivo e le successive impugnative per motivi aggiunti devono essere respinti.

16. La novità delle questioni trattate, quantomeno negli esatti termini emergenti in atti, giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. V-ter, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso introduttivo e i ricorsi per motivi aggiunti in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mario Alberto di Nezza, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Pierluigi Tonnara, Referendario, Estensore

