

Publicato il 03/06/2019

N. 07084/2019 REG.PROV.COLL.

N. 06009/2014 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6009 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da Cartour S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Cintioli, Carmelo Briguglio, Giuseppe Lo Pinto, Giuseppe Lo Pinto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Fabio Cintioli in Roma, via Vittoria Colonna, 32;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per i Porti, Capitaneria di Porto di Salerno, Comando Generale delle Capitanerie di Porto, Direzione Marittima di Napoli, Autorità Portuale di Salerno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Corporazione Piloti del Porto di Salerno e Federazione Italiana dei Piloti dei Porti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Federico Sorrentino, Sergio Maria Carbone, Francesco Munari, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi, 30;

per l'annullamento

previa adozione di misure cautelari,

del provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione generale per i Porti del 20 febbraio 2014, nella parte in cui, in riferimento all'istanza di autoproduzione del servizio di pilotaggio di Cartour s.r.l., afferma che "l'autoproduzione in senso stretto, non è allo stato attuale, ammissibile nell'ordinamento italiano" e che "l'esenzione soggettiva con rilascio del PEC ai singoli Comandanti non è previsto dalla vigente normativa e non può essere introdotta in via meramente amministrativa, perché ciò costituirebbe violazione della suddetta normativa";

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, tra i quali, se ed in quanto occorrer possa:

- i) della nota della Capitaneria di Porto di Salerno n. 4818 del 13.2.2014;
- ii) delle note ministeriali richiamate nel provvedimento impugnato, ancorché non pervenute e/o conosciute da Cartour s.r.l.;
- iii) della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 marzo 2014, con la quale si confermano le valutazioni già espresse con la comunicazione del 20 febbraio 2014 e, dunque, si esclude l'ammissibilità dell'autoproduzione nell'ordinamento italiano;
- iv) del decreto ministeriale del 2.9.1996;

con motivi aggiunti, depositati il 10 marzo 2015:

per l'annullamento

del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Marittima di Napoli n. 23/14 datato 31.12.2014, recante tariffe per il servizio di pilotaggio nel Porto di Salerno per il biennio 2015-2016, nella parte in cui, nel definire i termini per il pagamento delle fatture relative alle prestazioni di pilotaggio, afferma che “la corporazione dei Piloti è incaricata di pubblico servizio svolto in regime di monopolio legale”;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per i Porti, della Capitaneria di Porto di Salerno, del Comando Generale delle Capitanerie di Porto, della Direzione Marittima di Napoli, della Corporazione Piloti del Porto di Salerno, della Autorità Portuale di Salerno e della Federazione Italiana dei Piloti dei Porti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2019 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con istanza presentata nel gennaio 2014 la Cartour srl, società di trasporto marittimo, ha chiesto alla Capitaneria del Porto di Salerno il rilascio, per le proprie navi, di un'autorizzazione all'autoproduzione del servizio di pilotaggio nel porto di Salerno.

Al fine di istruire il procedimento, la Capitaneria ha sollecitato un parere sul punto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale, con nota del 20 febbraio 2014 e poi con nota di conferma del 31 marzo 2014, ha escluso l'ammissibilità nell'ordinamento italiano dell'autoproduzione del servizio di pilotaggio nonché,

allo stato attuale, dell'introduzione in via amministrativa dell'esenzione soggettiva dal servizio di pilotaggio, attraverso il rilascio del PEC (*pilot exemption certificate*) ai singoli comandanti.

Avverso i detti pareri e gli atti connessi, come indicati in epigrafe, la società Cartour svolge la presente impugnativa deducendo i seguenti motivi:

- violazione art. 86 Codice della Navigazione e dell'art. 102 Reg. Cod. Nav., violazione dell'art. 14, comma 1 bis L. 84/1994, violazione art. 14, comma 1 bis L. 84/1994, violazione degli artt. 14, 56, 101, 102, 106 TFUE, violazione art. 41 Cost., violazione del principio di legalità, violazione dell'art. 9 L. 287/1990, violazione dell'art. 34 DL. 201/2011, violazione del principio di proporzionalità, eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza ed errore nei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di motivazione; con il detto motivo Cartour deduce che i pareri ministeriali facendo riferimento al «monopolio legale» previsto dall'ordinamento italiano per l'esercizio del servizio di pilotaggio si porrebbero in contrasto con la disciplina italiana di diritto marittimo (segnatamente l'art. 86 cod. nav., l'art. 102 reg. cod. nav. e l'art. 14 l. 84/1994), con la normativa italiana antitrust (in particolare l'art. 9 l. 287/1990) e con i principi di diritto dell'Unione Europea;

- violazione art. 86 Codice della Navigazione e dell'art. 102 Reg. Cod. Nav., violazione dell'art. 14, comma 1 bis L. 84/1994, violazione art. 14, comma 1 bis L. 84/1994, violazione degli artt. 14, 56, 101, 102, 106 TFUE, violazione art. 41 Cost., violazione del principio di legalità, violazione dell'art. 9 L. 287/1990, violazione del principio di proporzionalità, eccesso di potere; con la richiamata censura Cartour sostiene l'illegittimità della nota ministeriale, per contrasto con l'art. 14.1-ter, della l. 84/1994 e con i principi di legalità e proporzionalità, anche nella parte in cui afferma che il sistema di rilascio del PEC non è previsto dall'ordinamento italiano e che non può essere introdotto in via amministrativa.

In pendenza del giudizio, il Ministero ha adottato il decreto tariffario relativo al servizio di pilotaggio nel porto di Salerno per il biennio 2015-2016.

Tale decreto è stato impugnato con atto di motivi aggiunti, depositati il 10 marzo 2015, limitatamente alla parte in cui afferma che “la Corporazione dei Piloti è incaricata di pubblico servizio svolto in regime di monopolio legale”, per illegittimità derivata, replicando le censure proposte *principaliter*.

Si è costituita l'Avvocatura dello Stato, in rappresentanza delle amministrazioni intimate, chiedendo la reiezione del ricorso.

Si sono altresì costituite in giudizio la Corporazione dei piloti del Porto di Salerno e la Federazione Italiana dei Piloti dei Porti per opporsi all'accoglimento del ricorso.

Con ordinanza n. 12989/2015 questa Sezione ha declinato la propria competenza in favore del Tribunale amministrativo di Napoli.

Con ordinanza n. 1228/2016 il Consiglio di Stato, in sede di regolamento di competenza, ha stabilito la competenza del Tribunale amministrativo del Lazio sulla base dell'efficacia dell'atto ministeriale, avente ambito ultraregionale (“il MIT non si è limitato ad escludere la possibilità di esenzione delle navi Cartour dall'assistenza dei piloti nell'ambito del porto salernitano, ma ha piuttosto dichiarato in termini generali che l'autoproduzione del servizio di pilotaggio non è allo stato ammissibile nell'ordinamento italiano: ne consegue che gli effetti diretti e preclusivi che derivano dal provvedimento impugnato dalla ricorrente non sono limitati ad uno specifico ambito regionale ma si estendono a tutto il territorio nazionale, nella misura in cui precludono *generaliter*, e cioè in qualunque ambito portuale, l'accoglimento di istanze analoghe a quella in controversia”).

All'udienza pubblica del 27 marzo 2019 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

La domanda non può essere accolta.

Può prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità avanzate dalla parte controinteressata stante l'infondatezza delle censure proposte.

Con il primo motivo di gravame si deduce che, contrariamente a quanto ritenuto nei pareri ministeriali, non esisterebbe alcuna previsione legislativa che imponga l'affidamento del servizio di pilotaggio ad un solo operatore in esclusiva e che corrispondentemente ne impedisca l'autoproduzione da parte delle singole compagnie

Il motivo è infondato.

Il pilotaggio consiste nell'assistenza fornita da un esperto (il pilota, soggetto dotato di specifica qualificazione professionale, cfr. art. 102 Reg. cod. nav. "l'ammissione nella corporazione dei piloti avviene per titoli ed esami") in favore del comandante di una nave nel corso delle manovre da effettuare all'interno delle acque portuali.

Ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, l. 28 gennaio 1994, n. 84, il servizio di pilotaggio al pari degli altri servizi-tecnico nautici (ormeggio, rimorchio e battellaggio) costituisce un servizio di interesse generale atto a garantire la sicurezza della navigazione e dell'approdo in quanto volto a soddisfare le esigenze di tutti i soggetti che intervengono all'interno delle acque portuali.

In virtù dell'art. 87 Cod. nav. "nei luoghi dove è riconosciuta l'opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio con decreto del Presidente della Repubblica" (ora decreto ministeriale del ministero delle infrastrutture e dei trasporti ex art. 14, comma 1-bis, L. n. 84-1994) e affidato ad una Corporazione ex art. 86 cod. nav., in base al quale "nei porti e negli altri luoghi di approdo o di transito delle navi, dove è riconosciuta la necessità del servizio di pilotaggio, è istituita, mediante decreto del presidente della Repubblica, una corporazione di piloti".

Dal punto di vista soggettivo, il servizio è quindi svolto dall'entità prevista dall'art. 86 cod. nav.; solo ove questa non sia stata istituita, "il comandante del porto può autorizzare altri marittimi a esercitare il pilotaggio" (art. 96 cod. nav.).

L'obbligatorietà del servizio viene quindi stabilita in via preventiva da un atto generale nelle forme del decreto ministeriale ex art. 14, comma 1-bis, L. n. 84-1994; nel caso del Porto di Salerno, l'obbligo del pilotaggio è stato stabilito a suo tempo con DM Ministero dei Trasporti del 2.9.1996 ove si prevede in termini inequivocabili (art. 1) che "il pilotaggio è obbligatorio per l'entrata e l'uscita delle navi, per i movimenti all'interno del porto".

Con il detto atto ministeriale, in continuità con analoghi provvedimenti, si è dunque stabilita per il Porto di Salerno la necessità del servizio di pilotaggio nonché i casi di esenzione da detto obbligo per tipologia di nave (art. 3) nonché i presupposti per il servizio in VHF (pilotaggio via radio, art. 4).

Il pilotaggio, lungi dall'essere dunque un'ipotesi puramente facoltativa, è stata quindi in base ad una valutazione preventiva e generale contenuta nel DM 2.9.1996, giudicato, con riferimento alle caratteristiche dello scalo salernitano, una fase essenziale delle manovre portuali atta a garantire la sicurezza della navigazione e la prevenzione degli incidenti (cfr. art. 87 cit. "nei luoghi dove è riconosciuta l'opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio"); tale valutazione, di natura tecnico-discrezionale, che nel ricorso resta sostanzialmente indenne da censure specifiche, rappresenta dunque la disciplina specifica applicabile al Porto di Salerno, disciplina legittimata a livello legislativo dalle previsioni di cui all'art. 87 Cod. nav e all'art. 14, comma 1-bis, L. n. 84-1994.

Da tale quadro normativo, si deduce chiaramente (in linea con quanto statuito in Cons. Stato n. 7188/2018) che "la regola generale del diritto italiano della navigazione prevede l'obbligatorietà, di regola, del pilotaggio così come sopra definito nei porti italiani, alla luce delle primarie esigenze di sicurezza della

navigazione, ed è oggetto, per ciascun porto, di un apposito Decreto Ministeriale di attuazione”.

Alla luce della disciplina applicabile non può quindi trovare soddisfazione, con riferimento all'interesse fatto valere dalla ricorrente con l'istanza originaria alla Capitaneria del Porto di Salerno, la pretesa di fare ricorso all'auto-pilotaggio o comunque di essere esonerati dal detto servizio che in quanto previsto da una regola generale si applica, salve le tassative eccezioni, a tutti gli utenti dei servizi portuali.

Non può infatti ritenersi che tale decreto pur stabilendo l'obbligatorietà del pilotaggio non escluda la possibilità di manovra in proprio da parte dei Comandanti delle navi condotte dalla società istante; il pilotaggio obbligatorio non può essere sostituito dall'auto-pilotaggio, che consisterebbe sostanzialmente nel venir meno dell'alterità tra pilota e comandante della nave, alterità che costituisce invece l'essenza del servizio; ex art. 92 comma 1 Cod. Nav. è infatti un soggetto professionalmente qualificato e distinto dall'equipaggio della nave, i.e. il pilota, che “suggerisce la rotta e assiste il comandante nella determinazione delle manovre necessarie per seguirla”; l'obbligatorietà del servizio presuppone dunque che sia una persona esterna, dotato di una specifica competenza e qualificazione, a dare indicazioni alla nave sulla manovra da compiere nell'acque portuali.

E' dunque effetto consequenziale dell'obbligatorietà del servizio che sia esclusa la possibilità dell'autopilotaggio – che coincide di fatto con l'esenzione dal detto servizio obbligatorio – in quanto, si ribadisce, con valutazione tecnico-discrezionale a monte del DM 2.9.1996, non sindacabile sul piano della ragionevolezza, il Ministero non ha ritenuto equiparabile, per le manovre portuali, l'esperienza del comandante di nave a quello di un soggetto individuato, il pilota, dotato di specifica licenza (art. 90 Cod. Nav.) destinata allo svolgimento di questo tipo di servizio.

A prescindere infatti dall'esperienza o capacità del comandante o del suo pilota, una volta stabilita l'obbligatorietà del pilotaggio, nella ristretta area portuale i movimenti e le posizioni devono essere necessariamente conosciuti da un organismo unitario, che sappia coordinare l'azione dei singoli piloti e prevenire il verificarsi di collisioni o incidenti (sul punto in termini v. anche Cons. Stato n. 7188/2018 cit.).

Non ha poi pregio il riferimento all'art. 9 L. 287/1990 che stabilirebbe, anche in caso di riserva per legge ad un soggetto della gestione di uno specifico servizio contro corrispettivo, la facoltà per i terzi "di produzione di tali beni o servizi per uso proprio" (cd. diritto all'autoproduzione).

E' lo stesso comma 2 dell'invocato art. 9 ad escludere l'autoproduzione nei casi la riserva risulti stabilita "per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale"; nel caso di specie le ragioni di sicurezza della navigazione, già compiutamente esposte, giustificano la riserva in favore della Corporazione del servizio di pilotaggio; l'innegabile collegamento tra l'esercizio dei servizi marittimi e l'adempimento degli specifici obblighi di servizio pubblico, impediscono quindi la possibilità dell'autoproduzione (cfr. sul punto anche questa Sezione sentenza n. 641/2014).

Infine l'obbligatorio ricorso al servizio di pilotaggio non appare in contrasto con il diritto europeo e con il principio di libera prestazione di servizi, trattandosi di limitazioni che rispondono ad esigenze di sicurezza pubblica e dunque a "finalità di interesse generale" (cfr. in tema di servizio di ormeggio obbligatorio, quale servizio di interesse generale che giustifica restrizioni ai principi della concorrenza, Corte di Giustizia 18.6.1998 C-266/96, Corsica Ferries c. Gruppo antichi ormeggiatori, "il combinato disposto degli artt. 5, 85, 86 e 90, n. 1, del Trattato non si oppone ad una normativa di uno Stato membro che conferisce ad imprese stabilite in questo Stato il diritto esclusivo di assicurare il servizio di ormeggio").

Nessuna lesione dei principi della concorrenza è dunque ravvisabile nella presente vicenda tenuto conto anche che l'istanza della società Cartour non era volta a consentire l'ingresso di altri operatori nel settore, interessati ad offrire i loro servizi alla generalità degli utenti del porto, ma ad ottenere l'assenso all'autoproduzione del servizio.

Alla luce di quanto precede deve escludersi la possibilità, sollecitata tramite il secondo motivo di ricorso, che sia rilasciato ai comandanti delle navi della società istante l'esenzione dall'obbligo di pilotaggio (cd. PEC - pilot exemption certificate). Tale esenzione infatti per le ragioni viste costituisce ipotesi estranea alla vigente disciplina nel Porto di Salerno ove il servizio di pilotaggio costituisce strumento obbligatorio per le manovre portuali.

Ne consegue la correttezza delle conclusioni raggiunte nei pareri ministeriali ove si dichiara che il sistema di rilascio del PEC non è previsto dall'ordinamento italiano e non può essere introdotto in via amministrativa.

I motivi aggiunti, contenenti le medesime doglianze del ricorso principale, sono ugualmente infondati, per le ragioni appena esposte.

In conclusione il ricorso deve essere respinto.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come integrato da motivi aggiunti, lo respinge.

Condanna la Cartour srl alla rifusione delle spese del presente giudizio in favore delle amministrazioni costituite e della parte controinteressata, liquidate per entrambe in complessivi 3.000 oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca De Gennaro

IL PRESIDENTE
Giampiero Lo Presti

IL SEGRETARIO