Pubblicato il 20/12/2018

N. 07188 /2018 REG.PROV.COLL.
N. 08022/2017 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8022 del 2017, proposto da
Società Boskalis Italia S.r.l. Unipersonale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Gerbi, Riccardo Bressler e Giovan Candido Di Gioia, con domicilio eletto presso lo studio Giovan Candido Di Gioia in Roma, piazza Mazzini, 27;

contro

Ministero della Difesa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Capitaneria di Porto di Taranto, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;
Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio, non costituita in giudizio;

nei confronti

Corporazione Piloti Porto Taranto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Fischetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio

Salamone in Roma, via Fratelli Bonnet, 27;

Argo Costruzioni Infrastrutture Consorzio Stabile - A.C.I. S.C.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Prato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Torino, corso Re Umberto, 27;

Grandi Lavori Fincosit S.p.A., Sindacato U.P.Unione Piloti, non costituiti in giudizio;

Federazione Italiana dei Piloti dei Porti – Fedepiloti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Sergio Maria Carbone, Francesco Munari e Federico Sorrentino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi, 30;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 01213/2017, resa tra le parti, concernente l'annullamento dei seguenti atti:

- verbale della riunione tenutasi il 24 dicembre 2016 con il quale la Capitaneria di Porto di Taranto ha confermato e/o imposto l'obbligo della Società Boskalis Italia di avvalersi del servizio di pilotaggio;
- nota della Capitaneria di Porto di Taranto 11 gennaio 2017 prot. n. 534;
- nota della Capitaneria di Porto di Taranto 23 gennaio 2017 prot. n. 1529;
- ogni altro atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso ai precedenti;

nonché per la condanna

del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Capitaneria di Porto di Taranto al risarcimento dei danni arrecati alla Società Boskalis Italia s.r.l..

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, della Capitaneria di Porto di Taranto, della Corporazione Piloti Porto

Taranto, di Argo Costruzioni Infrastrutture Consorzio Stabile - A.C.I. S.C.P.A., di Federazione Italiana dei Piloti dei Porti – Fedepiloti e di Ministero della Difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2018 il Cons. Paolo Giovanni Nicolò Lotti e uditi per le parti gli avvocati Gerbi Giovanni, Di Gioia Giovan Candido, dello Stato Carla Corelli, Felicetti, su delega di Sorrentino, Fischetti Luca e Corbyons su delega di Prato.

FATTO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Lecce, Sez. I, con la sentenza 13 luglio 2017, n. 1213, ha respinto il ricorso proposto dall'attuale parte appellante per l'annullamento del verbale della riunione tenutasi il 24 dicembre 2016 predisposto dalla Capitaneria del Porto di Taranto, consegnato alla ricorrente in data 10 gennaio 2017 a seguito di accesso agli atti, con il quale la Capitaneria di Porto di Taranto ha confermato e/o imposto l'obbligo in capo alla Scrivente di avvalersi del servizio di pilotaggio; nonché della nota della Capitaneria di Porto di Taranto prot. 534 dell'11.1.2017 e della nota della Capitaneria di Porto di Taranto prot. 1529 del 23.1.2017.

Secondo il TAR, sinteticamente:

- deve essere privilegiato un criterio volto a circoscrivere la portata delle eccezioni alla regola generale dell'obbligatorietà del servizio di pilotaggio, diversamente potendosi seriamente mettere in pericolo la sicurezza degli operatori portuali, e in genere di quanti (addetti ai servizi di porto; terzi estranei) si trovino a stazionare nella relativa area portuale;

- la dizione "… lavori nel porto" (fattispecie, quest'ultima, che fa ritenere operante la previsione eccettuativa dell'art. 3 D.M. 12 dicembre 1996 in attuazione dell'art. 14, comma 1-bis, l. n. 84-1994) non può essere intesa in altri termini se non in quella di attività da svolgersi in spazio fermo, predefinito, e inibito all'altrui circolazione;

- qualora i "… lavori nel porto" siano di tal natura da implicare spostamento delle imbarcazioni all'uopo utilizzate, sia all'interno dell'area portuale, sia per attività di navetta "da" e "per" il porto, e l'area stessa non sia inibita alla circolazione di altri mezzi nautici, il problema della sicurezza della navigazione e dell'approdo ritorna in tutta la sua rilevanza;

- è evidente che l'attività svolta dalla ricorrente implica la necessità di movimentazione di imbarcazioni, in parte all'interno del porto (e segnatamente, del "Mar Grande"), e in parte all'esterno, attraverso le suddette bettoline, generando indubbi problemi di sicurezza;

- ne discende che del tutto legittimamente l'Amministrazione, valutato il concreto tipo di attività svolta dalla ricorrente, ha disposto per l'avvenire la necessità che la stessa si avvalga del servizio di pilotaggio a bordo;

- nessun rilievo assume la circostanza, dedotta dalla ricorrente, che in passato l'obbligo di pilotaggio era stato escluso dalle Autorità portuali, in base alla valutazione delle concrete esigenze di sicurezza dell'area portuale;

- l'Amministrazione ha escluso anche il servizio via radio (sistema VHF), poiché il citato D.M. 12.12.1996 vieta il pilotaggio VHF se la nave ha stazza superiore a 2.000 tonnellate, circostanza, questa, verificatasi nel caso di specie.

La società appellante contestava la sentenza del TAR deducendone l'erroneità e riproponendo, nella sostanza, i due motivi del ricorso di primo grado respinte dal TAR e riproponendo la domanda risarcitoria già formulata in primo grado.

Con l'appello in esame chiedeva l'accoglimento del ricorso di primo grado.

Si costituiva la Argo Costruzioni Infrastrutture Consorzio Stabile – A.C.I. S.c.p.a., appellato, chiedendo la reiezione dell'appello.

Si costituivano altresì la Corporazione dei Piloti del Porto di Taranto e la Federazione Italiana dei Piloti dei Porti – Fedepiloti, chiedendo il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 13 dicembre 2018 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L’appello deve ritenersi infondato, essendo pienamente corretta la ricostruzione di fatto e di diritto operata dalla sentenza del TAR e la valutazione in essa effettuate.

Infatti, in primo luogo, deve rilevarsi che ai sensi dell’art. 14, comma 1-bis, l. 28 gennaio 1994, n. 84, il servizio di pilotaggio (cui è dedicato l’art. 92 Cod. Nav.), 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.

Infatti, i servizi tecnico-nautici sono mirati a soddisfare le esigenze e l’interesse non solo della nave a favore della quale sono prestati, ma di tutti i componenti la comunità portuale, oltreché di tutti coloro che possono subire effetti di eventi che intervengono all’interno delle acque portuali.

Deve, peraltro, osservarsi che l’art. 3 L. n. 230-2016, modificativo dell’art. 14, comma 1-bis, L. n. 84-1994 stabilisce che “l’obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici è stabilita e disciplinata con decreto del ministero delle infrastrutture e dei trasporti” e che “l’Autorità marittima può temporaneamente modificare il regime di obbligatorietà per un periodo non superiore a trenta giorni, prorogabili una sola volta”» (cfr. art. 3.1 l. n. 230/2016); inoltre, tale norma conferma espressamente che è “fatta salva la validità dei provvedimenti disciplinanti l’obbligatorietà dei Servizi tecnico-nautici, di cui al comma 1-bis dell’articolo 14 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, modificato dal comma 1 del presente articolo, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Da tale quadro normativo, si deduce pacificamente 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.

Tale è il caso anche del porto e del golfo di Taranto, oggetto del presente giudizio, il cui vigente regime di obbligatorietà del pilotaggio è sancito dal D.M. 12 dicembre 1996.

In particolare, l'art. 1 di detto Decreto stabilisce che nel "porto di Taranto il pilotaggio è obbligatorio per l'entrata e l'uscita delle navi, per i movimenti all'interno del porto, esclusi quelli che si effettuano lungo la stessa banchina, quando non comportino l'uso delle macchine e/o dei rimorchiatori".

2. Deve, inoltre, rilevarsi che, in presenza di determinati requisiti sanciti caso per caso dai singoli decreti ministeriali di obbligatorietà, nei porti italiani il servizio di pilotaggio può essere reso agli utenti via radio, sulle frequenze VHF (cd. shore based pilotage).

Il pilotaggio via VHF consiste in un'effettiva prestazione di pilotaggio da parte dei piloti durante il movimento della nave, che consente comunque un pronto intervento con pilota a bordo in caso di necessità e, soprattutto, permette di mantenere il coordinamento in capo alla torre piloti di tutti i movimenti nave in ambito portuale.

Infatti, per quanto riguarda il porto di Taranto, l'art. 4 del Decreto sopra citato prevede la possibilità di prestazione del pilotaggio a mezzo VHF per "navi fino a 2.000 tonnellate di stazza lorda (GT)" e "quando il comando di bordo mostri di possedere la conoscenza della lingua italiana", benché l'Autorità marittima possa "imporre la presenza del pilota a bordo qualora particolari condizioni meteomarine o di traffico in ambito portuale lo richiedano ai fini della sicurezza della nave, del porto e della navigazione".

3. Con il primo motivo di appello si invoca l'erroneità della sentenza del TAR laddove ha ritenuto che le movimentazioni nelle acque portuali della draga e delle bettoline utilizzate dall'appellante non rientrassero nell'ambito di applicazione dell'esenzione dall'obbligatorietà del servizio di pilotaggio di cui all'art. 3, lett. e), del Decreto ministeriale che contempla le "le navi addette al traffico locale ed ai lavori nel porto".

Ritiene il Collegio che le ipotesi di esenzione dell'obbligo di pilotaggio, individuate nell'art. 3 del citato Decreto, non riguardano le navi che si spostano nel Mar Grande in navigazione, ma solo quelle che sono ferme ai lavori.

La locuzione navi "addette ai lavori nel porto" va interpretata come nave addetta ai lavori in porto che non ha bisogno del pilota in quanto ormeggiata.

E' evidente che l'esenzione relativa alle navi ai lavori dipende dalla circostanza che, durante il lavoro la nave non si sposta, e quindi non richiede l'assistenza del pilota; quando, invece, naviga, incrociando altre unità o manovrando negli spazi portuali, allora si pone, come per tutte le altre navi, l'esigenza del pilotaggio.

D'altra parte, non si comprende perché una nave addetta ai lavori nel porto, che si sposti nel porto medesimo, debba porre problemi di sicurezza minori o diversi, rispetto ad una nave che generalmente naviga per altro e diverso motivo e per la quale sussiste l'obbligo di pilotaggio.

Deve, pertanto, condividersi l'interpretazione adottata dal TAR della suddetta norma del Decreto (art. 3 citato) poiché le esigenze di sicura navigazione ed approdo sorgano non solo (e non tanto) per effetto della possibile inesperienza o insufficiente conoscenza dei luoghi da parte del comandante o del suo pilota, quanto in ragione del fatto che nella ristretta area marittima interessata sono (o possono essere) contestualmente presenti diverse imbarcazioni in manovra, con rotte incrociate, i cui movimenti e posizioni devono essere necessariamente conosciuti da un organismo unitario, che sappia coordinare l'azione dei singoli piloti, onde evitare il verificarsi di quelle accidentali collisioni che recenti fatti di cronaca hanno dimostrato essere sempre possibili.

4. Con il secondo motivo di appello, si deduce che l'Amministrazione avrebbe illegittimamente mutato il proprio indirizzo, ritenendo necessario il servizio di pilotaggio con pilota a bordo dopo aver ritenuto sufficiente la previa chiamata a mezzo VHF, non essendovi stata alcuna variazione sostanziale delle preesistenti condizioni meteomarine o di traffico in ambito portuale.

Tale motivo è infondato, posto che la lettera della Capitaneria del 22 dicembre 2016 non ha modificato il contenuto prescrittivo del Decreto ministeriale, il cui contenuto si è già trattato e atteso che nel verbale del 24 dicembre si dà atto di un ordine dell'Autorità Marittima di rispettare le norme sul pilotaggio nel porto di Taranto per motivi di sicurezza portuale, peraltro dopo una riunione nella quale sono anche state spiegate all'attuale appellante le motivazioni per cui la sua nave non poteva essere esentata dall'obbligo di pilotaggio, né potersi avvalere del pilotaggio in VHF, con evidente rispetto del principio del contraddittorio e senza alcun "mutamento di indirizzo" quale quello ipotizzato dalla parte appellante.

In ogni caso, il pilotaggio non avrebbe potuto essere fornito a mezzo VHF nei confronti della nave "Causeway" per il semplice fatto che essa non rispettava il primo dei requisiti di cui all'art. 4 del Decreto, ovvero quello relativo alla stazza).

5. Conclusivamente, alla luce delle predette argomentazioni, l'appello deve essere respinto, in quanto infondato.

Le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza con riguardo alla parti assistite dalla difesa erariale e con riguardo all'appellata Argo Costruzioni Infrastrutture Consorzio Stabile – A.C.I. S.c.p.a., mentre possono essere compensate con la Corporazione dei Piloti del Porto di Taranto e la Federazione Italiana dei Piloti dei Porti – Fedepiloti, sussistendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta),

Definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe indicato, lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese di lite del presente grado di giudizio in favore delle parti appellate, spese che liquida in euro 4.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte appellata (Erario e Argo Costruzioni Infrastrutture Consorzio Stabile), compensando le spese con la Corporazione dei Piloti del Porto di Taranto e la Federazione Italiana dei Piloti dei Porti – Fedepiloti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Fabio Franconiero, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti	**Giuseppe Severini**

IL SEGRETARIO