

N. 01194/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00639/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 639 del 2013, proposto da:  
Autorita' Portuale di Venezia, rappresentato e difeso dagli avv. Francesca Gravili, Francesco Acerboni, con domicilio eletto presso Francesco Acerboni in Mestre-Venezia, via Torino, 125;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Capitaneria di Porto Venezia, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distr.le Venezia, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

nei confronti di

Gruppo Ormeggiatori del Porto di Venezia S.C.A.R.L., rappresentato e difeso dagli avv. Paola D'Alberton, Sergio M. Carbone, Francesco Munari, Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso Paola D'Alberton in Mestre, viale Ancona, 12;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Associazione Nazionale Gruppi Ormeggiatori e Barcaiole Porti Italiani, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Maria Carbone, Giuseppe Duca, Francesco Munari, Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso Giuseppe Duca in Mestre, viale Ancona 12;

Sindacato U.P. Unione Piloti, rappresentato e difeso dagli avv. Giorgio Bortolotto, Gaetano Guzzardi, con domicilio eletto presso Gaetano Guzzardi in Venezia, S. Croce, 468/B;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Ministero intimato - Capitaneria di Porto di Venezia n. 25 dell'1.3.2013 di aggiornamento delle tariffe di ormeggio nel porto di Venezia per il triennio 2013-2015; nonchè di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Capitaneria di Porto Venezia e di Gruppo Ormeggiatori del Porto di Venezia S.C.A.R.L.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2014 la dott.ssa Silvia Coppari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato, l'Autorità portuale di Venezia ha impugnato l'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 25 dell'1 marzo 2013 recante l'aggiornamento delle tariffe di ormeggio (nel porto di Venezia) per il triennio 2013-2015 denunciando i seguenti vizi:

a) *“violazione di legge (artt. 6 e 14, commi 1-bis e 1-ter, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale); incompetenza; abrogazione almeno parziale, art. 212 regolamento per l'esecuzione del cod.nav.mar., omessa intesa con l'Autorità portuale”*, poiché, la determinazione concreta delle tariffe per il servizio di ormeggio del porto di Venezia, trattandosi di porto sede di Autorità portuale, avrebbe dovuto essere definita d'intesa tra l'Autorità marittima e l'Autorità portuale (ex art. 14, comma 1-ter, della l.84/94) sulla base dei criteri nazionali stabiliti dal Ministero (ex art. 14, comma 1-bis, della l.84/94);

b) *“violazione di legge; integrazione dell' art. 212 regolamento per l'esecuzione del cod.nav.mar. con l'obbligo di intesa per effetto di interpretazione costituzionalmente orientata, e cioè per l'evidente incostituzionalità dell'assetto delle competenze che si manterrebbe senza l'abrogazione implicita”* della disposizione regolamentare suddetta, in quanto, alla stregua di un giudizio di adeguatezza costituzionale dell'assetto normativo vigente, la funzione amministrativa in questione *“non può essere esercitata in modo esclusivo dallo Stato (...) se non vi sono motivi che richiedano l'intervento amministrativo esclusivo (...) in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (c.d. attrazione in sussidiarietà)”*;

c) *“violazione di legge; abrogazione tacita dell'art. 212 regolamento per l'esecuzione del cod.nav.mar. per effetto di interpretazione comunitariamente orientata, e cioè per l'evidente contrarietà ai trattati che si manterrebbe senza l'abrogazione implicita e, in subordine, disapplicazione dell'art. 212”* cit. e *“applicazione dei principi dei trattati e della legge n. 84/94 ad essi conforme”*, poiché la totale esclusione degli utenti da qualsiasi procedimento di quantificazione della tariffa, anche nella forma attenuata dell'intesa con l'Autorità portuale, sarebbe ammissibile solo nella misura in cui tale esclusione fosse giustificata dalla necessità di garantire la sicurezza della navigazione;

d) “violazione di legge; violazione dell’art. 3 L. 241/90, difetto di motivazione, difetto di istruttoria e illogicità del provvedimento; eccesso di potere”, poiché la formula tariffaria utilizzata per la determinazione della tariffa non risulta né giustificata né comprensibile, oltre che “in contrasto con i principi che impongono di adattare la tariffa al costo del servizio pubblico”.

2. Si è costituito in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti- Capitaneria di Porto di Venezia eccependo l’inammissibilità dell’impugnativa poiché le critiche mosse in apparenza contro il calcolo della tariffa sarebbero in realtà rivolte contro il “presupposto” della tariffa stessa, cioè sostanzialmente dirette nei confronti del modo in cui è organizzato e strutturato il servizio di ormeggio. Peraltro ogni censura rivolta nei confronti del sistema tariffario prescelto (“Rate & Return”, anziché quello del “Price Cap”), impingerebbe nel merito di scelte amministrative non sindacabile in sede di giudizio di legittimità.

3. Si è costituito anche il Gruppo Ormeggiatori di Venezia s.c.a.r.l. chiedendo che il ricorso sia “dichiarato inammissibile, irricevibile e/o comunque infondato nel merito”.

4. È inoltre intervenuto in giudizio, *ad opponendum*, il Sindacato U.P. Unione Piloti con articolata memoria, insistendo nel rigetto del ricorso.

5. Anche l’Associazione nazionale Gruppi Ormeggiatori e Barcaoli dei Porti Italiani (ANGOPI) è intervenuta *ad opponendum* chiedendo di dichiarare inammissibile o comunque infondato nel merito il ricorso.

6. In vista della discussione, le parti hanno presentato memorie difensive e di replica.

7. All’udienza pubblica del 9 luglio 2014, dopo rituale discussione dei procuratori delle parti costituite ed intervenute, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Con l’odierna impugnativa si denuncia l’illegittimità del provvedimento di aggiornamento delle tariffe di ormeggio nel porto di Venezia per il triennio 2013-2015 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti- Capitaneria di Porto di Venezia, in quanto non adottato previa “intesa” con l’Autorità portuale veneziana.

2. In particolare, secondo la tesi dell’Autorità ricorrente, premesso che il procedimento di quantificazione della singola tariffa locale, il suo incremento e/o la sua rimodulazione inciderebbero direttamente sull’organizzazione e sulla disciplina del servizio, l’art. 212 del regolamento del cod. nav. mar. non sarebbe più applicabile nei porti ove esiste l’Autorità portuale in quanto incompatibile con l’art. 14, comma 1-ter, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), che ne avrebbe determinato un’ “abrogazione implicita”.

3. In via preliminare, deve essere affermata la competenza territoriale di questo Tribunale Regionale Amministrativo in quanto oggetto di impugnazione è esclusivamente il provvedimento applicativo, avente effetti limitati all’ambito territoriale della regione in cui ha sede l’adito Tribunale, di un atto presupposto che, sebbene adottato in sede nazionale (concernente la fissazione dei criteri generali di determinazione delle tariffe del servizio di ormeggio), non è direttamente interessato dalle censure sollevate.

4. L’infondatezza nel merito del ricorso esime il Collegio dallo scrutinio delle eccezioni di inammissibilità dell’impugnativa sollevate in via preliminare dalle parti.

4.1. Per le ragioni di seguito esposte, non ricorrono infatti motivi per discostarsi da quanto deciso da questa stessa Sezione con la sentenza n. 870 del 2013, in relazione a censure omologhe dirette a contestare provvedimenti tariffari del servizio di rimorchio.

5. Passando all'esame del merito, è possibile esaminare congiuntamente i primi tre motivi di ricorso in quanto con essi si impugna il provvedimento di aggiornamento delle tariffe citato per l'omessa previa intesa con l'Autorità ricorrente, seppur in riferimento a distinti parametri di legittimità. Si tratta pertanto di profili di illegittimità fra loro interconnessi.

6. È necessario, preliminarmente, ricostruire il quadro normativo di riferimento.

6.1. L'art. 14, comma 1-bis, della legge n. 84/94 – introdotto dall'art. 2, D.L. 21 ottobre 1996, n. 535 e successivamente modificato (con l'aggiunta dei primi tre periodi) dall'art. 1 della legge 30 giugno 2000 n. 186 (Modifiche alla L. 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo) –, nel disciplinare le competenze dell'autorità marittima, stabilisce la natura di *servizi di interesse generale* dei «servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio» in quanto «atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo», specificando che, per i servizi diversi da quello di pilotaggio, per il quale «l'obbligatorietà è stabilita con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione» (oggi Ministro dei trasporti e delle Infrastrutture), «l'autorità marittima può renderne obbligatorio l'impiego tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate».

6.2. La medesima disposizione prosegue disciplinando «i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio», i quali «sono stabiliti dal Ministero dei trasporti e della navigazione sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal comando generale del Corpo delle capitanerie di porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale».

6.3. Il successivo comma 1-ter (anch'esso aggiunto dall'art. 2, D.L. 21 ottobre 1996, n. 535) contiene, poi, una previsione speciale per i «porti sede di Autorità portuale», nei quali «la disciplina e l'organizzazione dei servizi di cui al comma 1-bis sono stabilite dall'Autorità marittima di intesa con l'Autorità portuale. In difetto di intesa provvede il Ministro dei trasporti e della navigazione».

6.4. L'art. 212 del regolamento del codice navale marittimo individua il soggetto deputato ad adottare il provvedimento di concreta applicazione dei criteri suddetti, prevedendo che: «Le tariffe e le altre norme per le operazioni di ormeggio e di disormeggio sono, per ciascun porto, stabilite dal capo del compartimento».

6.5. Alla luce del quadro normativo sopra riportato, l'art. 14, comma 1-ter, ha mantenuto l'allocatione della funzione amministrativa concernente la fissazione dei criteri di formazione delle tariffe, ossia della c.d. "formula tariffaria", a livello centrale (c.f.r. in senso conforme: Cons. di Stato, Sez. VI, 22 novembre 2011, n. 6526).

6.6. L'art. 212 reg. nav. mar. individua invece il soggetto competente a provvedere, a livello locale, all'applicazione puntuale dei criteri tariffari fissati a livello generale, assegnando il relativo potere all'Autorità marittima (c.f.r. in questo stesso senso: TAR Veneto, Sez. I, 21 giugno 2013, n. 870), quale Autorità deputata ad assicurare la tutela della sicurezza del porto.

6.7. Il potere di disciplinare e organizzare gli aspetti operativi e amministrativi del servizio tecnico-nautico in questione è assegnato, per i porti sede di Autorità portuale, ad un procedimento co-

decisionale fra Autorità marittima e portuale, da effettuarsi a livello locale (art. 14, comma 1-ter, ultima parte).

7. Così ricostruito il quadro normativo, non vi è alcun rapporto di antinomia fra l'art. 212 del regolamento del codice navale marittimo e l'art. 14, comma 1-ter, poiché le disposizioni in esame si riferiscono ad ambiti applicativi distinti.

7.1. La disciplina del procedimento di formazione delle tariffe si articola infatti in due fasi distinte: la prima, di livello statale, che attiene alla elaborazione dei criteri generali di formazione delle tariffe, condotta sulla base di una istruttoria cui partecipano i rappresentanti di tutte le categorie, ivi comprese le rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale. La seconda, di determinazione puntuale e/o di aggiornamento della misura della tariffa per ciascun singolo porto, volta ad accertare i costi del servizio sulla base dei suoi elementi organizzativi e di disciplina, che spetta all'Autorità marittima, quale autorità preposta al mantenimento della sicurezza del porto.

7.2. L'organizzazione e la disciplina del servizio di ormeggio, stabilite d'intesa a livello locale fra l'Autorità marittima e portuale, costituiscono dunque il logico presupposto che precede la stessa applicazione puntuale della formula tariffaria, ma gli aspetti organizzativi e di disciplina del servizio non si estendono sino a ricomprendere anche i profili economici concernenti la determinazione puntuale delle tariffe.

7.3. Infine, sulla base dell'organizzazione concordata del servizio, la tariffa viene aggiornata di regola ogni biennio in applicazione delle "formula" generale elaborata dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti per tutto il territorio nazionale dal proprio organo periferico, rappresentato dalla Capitaneria di Porto (così TAR Veneto, sent. n. 870 del 2013, cit.).

7.4. In altri termini, il potere di determinazione puntuale della misura della tariffa per ciascun porto, nel caso di porto sede di Autorità portuale, è vincolato al rispetto, oltre che dei criteri generali stabiliti a livello centrale, anche degli elementi organizzativi e di disciplina del servizio stabiliti mediante l'intesa in questione, potendosi quindi astrattamente ipotizzare, se del caso, un'eventuale impugnazione di esso per mancato rispetto di quanto co-deciso in sede di disciplina e di organizzazione del servizio.

7.5. Non è invece contemplata un'ulteriore intesa fra Autorità marittima e portuale nell'ambito del procedimento di determinazione puntuale della tariffa.

7.6. Tale assetto normativo non si pone invero in contrasto con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in quanto la scelta del legislatore in ordine alla specifica conformazione del procedimento di determinazione delle tariffe nei termini sopra esaminati è giustificata dalla natura di "interesse generale" del servizio tecnico-nautico in questione e dalle preponderanti esigenze pubblicistiche ad esso sottese di mantenimento di *standards* di sicurezza costanti ed omogenei a livello nazionale.

7.7. Pertanto, a prescindere dal fatto che con il ricorso in esame non è stato dimostrato che un'eventuale intesa anche nella fase di determinazione delle tariffe determinerebbe in concreto un reale aumento di competitività del servizio, deve ritenersi coerente, oltre che con i citati principi costituzionali, anche con quelli comunitari, la scelta di non consentire un collegamento diretto fra "procedimento di determinazione delle tariffe" e "domanda del mercato" locale di riferimento in cui il servizio è destinato ad operare.

8. Conclusivamente, quindi, tutti i profili di censura concernenti la pretesa omissione dell' intesa si fondano su un'erronea ricostruzione del quadro normativo interno e comunitario.

9. Quanto al quarto ed ultimo motivo di ricorso, il Collegio rileva che il provvedimento impugnato contiene l'indicazione sia dell'istruttoria svolta sia dei parametri e dei criteri utilizzati per l'aggiornamento delle tariffe, applicati in funzione proporzionale alle diverse stazze delle navi, così da rendere perscrutabile il percorso logico-giuridico in concreto adottato.

9.1. Ne consegue che anche l'ipotizzato difetto di motivazione e di istruttoria è infondato.

10. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso deve pertanto essere respinto sotto tutti i profili.

11. In considerazione della particolarità e novità della questione sollevata, ricorrono eccezionali motivi per compensare integralmente, fra le parti del giudizio, le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere

Silvia Coppari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/09/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)