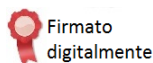


Publicato il 25/06/2021

N. 04853 /2021 REG.PROV.COLL.  
N. 08042/2019 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 8042 del 2019, 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 e Ferruccio Puzzello, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Capitaneria di Porto di Salerno, Comando Generale delle Capitanerie di Porto, Direzione Marittima di Napoli, Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale, non costituiti in giudizio;

***nei confronti***

Federazione Italiana Piloti dei Porti - Fedepiloti, Corpo Piloti del Porto di Salerno, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Sergio Maria Carbone, Francesco Munari e Federico Sorrentino, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza

*ter*) n. 7084/2019, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Federazione Italiana Piloti dei Porti – Fedepiloti e Corpo Piloti del Porto di Salerno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 10 giugno 2021, tenuta ai sensi dell'art. 25 del d.-l. n. 137 del 2020, convertito dalla l. n. 176 del 2020, il Cons. Anna Bottiglieri, e uditi per le parti gli avvocati Puzzello, Astorre, in sostituzione dell'avvocato Lo Pinto, Cintiola, Carbone e Munari, in collegamento da remoto;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

Cartour s.r.l., società del Gruppo Caronte&Tourist operante da lungo tempo nel settore del trasporto marittimo di merci e passeggeri tra i porti di Messina e di Salerno, chiedeva nel gennaio 2014 alla Capitaneria di Porto di Salerno di essere autorizzata, sulla base della profonda esperienza maturata dai propri comandanti per effetto delle migliaia di manovre effettuate nel predetto porto, ad autoprodurre il servizio di pilotaggio; questo consiste nell'assistenza fornita ai comandanti delle navi nel corso delle manovre interne alle acque portuali da un soggetto dotato di specifica qualificazione professionale, che a tale fine si reca con la propria nave incontro a quella da pilotare e vi sale a bordo (artt. 86 e 92 Cod. nav.; artt. 127 e 131 Reg. Cod. nav.).

La Capitaneria trasmetteva l'istanza al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che con atti del 20 febbraio 2014 e del 31 marzo 2014 rilevava l'estraneità all'ordinamento vigente dell'autoproduzione del servizio in parola; escludeva altresì la possibilità di introdurlo in via amministrativa mediante l'esenzione soggettiva dal servizio attraverso il rilascio ai singoli comandanti del PEC (Pilot Exemption Certificate).

Cartour impugnava con ricorso e motivi aggiunti proposti innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio i predetti atti e quelli connessi, tra cui il sopravvenuto decreto ministeriale recante le tariffe relative al servizio di pilotaggio nel porto di Salerno per il biennio 2015-2016, nella parte in cui ha affermato che *“la Corporazione dei Piloti è incaricata di pubblico servizio svolto in regime di monopolio legale”*. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la Capitaneria di Porto di Salerno, il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, l’Autorità Portuale di Salerno, la Federazione Italiana dei Piloti dei Porti - Fedepiloti e la Corporazione dei Piloti del Porto di Salerno si costituivano in resistenza.

Con ordinanza n. 12989/2015 l’adito Tribunale, Sezione terza *ter*, declinava la propria competenza in favore del Tar per la Campania. Avverso tale ordinanza Cartour proponeva ricorso per regolamento di competenza, accolto da questo Consiglio di Stato con ordinanza della Sezione IV n. 1228/2016 che, rilevata l’attitudine degli atti impugnati a spiegare effetti sull’intero sistema portuale nazionale, dichiarava competente a dirimere la controversia il Tar per il Lazio. A sua volta quest’ultimo, con sentenza n. 7084 della Sezione terza *ter*, assorbite le eccezioni preliminari formulate dalle resistenti, respingeva il ricorso nel merito, condannando la parte ricorrente alle spese del giudizio.

Cartour ha appellato la predetta sentenza, deducendo: 1) Sull’erronea esclusione dell’autoproduzione del servizio di pilotaggio: violazione e falsa applicazione degli artt. 86, 90 e 92 Cod. nav.; violazione e falsa applicazione dell’art. 102 Reg. Cod. nav.; violazione dell’art. 14, comma 1-*bis*, l. n. 84 del 1994; violazione degli artt. 14, 56, 101, 102 e 106 del TFUE; violazione dell’art. 41 Cost.; violazione del principio di legalità; violazione dell’art. 9 della l. n. 287 del 1990; violazione del principio di proporzionalità; violazione del regolamento comunitario 352/2017; illogicità, irragionevolezza ed errore nei presupposti; travisamento dei fatti, difetto di motivazione e contraddittorietà; 2) Sull’erronea esclusione della possibilità di introduzione del sistema di rilascio del c.d. “PEC”: violazione e falsa applicazione degli artt. 86, 90 e 92 Cod. nav.; violazione e falsa applicazione dell’art. 102 Reg.

Cod. nav.; violazione dell'art. 14, comma 1-*bis*, l. n. 84 del 1994; violazione degli artt. 14, 56, 101, 102 e 106 TFUE; violazione dell'art. 41 Cost.; violazione del principio di legalità; violazione dell'art. 9 della l. n. 287 del 1990; violazione del principio di proporzionalità; violazione del regolamento comunitario 352/2017; illogicità, irragionevolezza ed errore nei presupposti; travisamento dei fatti e difetto di motivazione. Ha domandato la riforma della sentenza impugnata, anche previa eventuale rimessione alla Corte di Giustizia, *ex art.* 267 TFUE, delle questioni pregiudiziali sollevate.

La Federazione Italiana dei Piloti dei Porti - Fedepiloti e il Corpo Piloti del Porto di Salerno si sono costituiti in resistenza con eccezioni di rito e di merito.

Tutte le parti hanno depositato memorie e repliche.

La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 10 giugno 2021.

#### DIRITTO

1. L'appello è infondato. Restano pertanto assorbite le questioni preliminari sollevate dalle parti resistenti.

2. Non può essere condivisa la tesi dell'appellante che l'affermazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti secondo cui l'autoproduzione del servizio di pilotaggio è estranea all'ordinamento nazionale vigente, confermata dal primo giudice, è priva di base normativa: la ricostruzione delle norme di interesse della controversia effettuata dalla sentenza appellata e le conclusioni per l'effetto raggiunte si rivelano infatti corrette, oltre che conformi alla giurisprudenza formatasi sulla materia.

2.1. In linea generale, l'art. 87 Cod. nav. stabilisce che *“nei luoghi dove è riconosciuta l'opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio con decreto del Presidente della Repubblica”*, nonché affidato alle corporazioni di cui al precedente art. 86. Secondo quest'ultima disposizione *“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*”, dotata di personalità giuridica e regolata dagli artt. 192 e seguenti del regolamento di esecuzione del Codice, il quale stabilisce anche le modalità di ammissione dei piloti nell’ente. Solo ove questa non sia stata istituita, *“il comandante del porto può autorizzare altri marittimi a esercitare il pilotaggio”* a tanto *“abilitati”* (art. 96 Cod. nav.). Infine, per l’art. 82, *“Il pilota suggerisce la rotta e assiste il comandante nella determinazione delle manovre necessarie per seguirla. Nelle località dove il pilotaggio è obbligatorio, il pilota deve prestare la sua opera fino a quando la nave sia giunta fuori della zona di cui all’articolo 87 o sia ormeggiata nel luogo ad essa assegnato. Nelle località dove il pilotaggio non è obbligatorio il pilota deve prestare la sua opera fino a quando ne sia richiesto dal comandante della nave”*.

L’obbligatorietà del servizio è quindi rimessa a un atto a carattere preventivo, che, ai sensi dell’art. 14, comma 1-bis, della l. 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, che lo definisce *“di interesse generale”* in quanto volto a garantire, ove istituito, *“la sicurezza della navigazione e dell’approdo”*, è ora rappresentato da un decreto ministeriale.

Indi, per il Porto di Salerno, l’obbligo del pilotaggio è stato stabilito con decreto del Ministero dei trasporti 2 settembre 1996, che all’art. 1 dispone che *“il pilotaggio è obbligatorio per l’entrata e l’uscita delle navi, per i movimenti all’interno del porto”*, e che regola poi i casi di esenzione dall’obbligo del servizio per tipologia di nave (art. 3) nonché i presupposti per l’effettuazione dello stesso via radio (art. 4).

Ciò posto, se è vero che, come afferma l’appellante, nessuna delle norme appena citate vieta l’autoproduzione del servizio ove obbligatorio, è parimenti vero che un siffatto divieto è insito nel sistema delineato dal descritto quadro normativo, che per un verso depone inequivocabilmente per l’affidamento del servizio di pilotaggio alle corporazioni dei piloti o comunque a un soggetto terzo rispetto a quello che è obbligato a usufruirne (artt. 86, 87, 92 e 96 Cod. nav.) e per altro verso non prevede né regola l’autoproduzione del servizio da parte di quest’ultimo, che si

sostanzierebbe in concreto in una esenzione dall'obbligo.

E, contrariamente a quanto rappresentato da Cartour, ogni questione al riguardo non può esaurirsi nella valutazione delle vigenti modalità di organizzazione del servizio, e incentrarsi quindi sull'interrogativo di se esso debba o meno considerarsi "esclusivo" o "monopolista". Viene piuttosto in rilievo, con valenza dirimente, il diverso piano della sua *ratio*, e segnatamente la strumentalità dell'alterità di cui sopra alle esigenze di sicurezza della navigazione, in un contesto più generale nel quale, coerentemente con il rango di tali esigenze, il dato professionale e di esperienza specifico che ne abilita l'effettuazione non è stato rimesso all'autovalutazione: cosicché l'invocato silenzio della legge (sia rispetto al Codice della navigazione che in relazione alla più recente legge n. 84 del 1994) depone in senso esattamente contrario a quello voluto da Cartour.

2.2. Anche le ulteriori argomentazioni spese nel motivo in esame non sono persuasive.

2.2.1. Cartour, per sostenere che l'ordinamento vigente ammette la possibilità di autoprodurre il servizio di pilotaggio, richiama alcuni passaggi contenuti in due atti provenienti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (AGCM, IC4/Settore dei servizi portuali; PCM, Studio sulla portualità italiana, luglio 2014). Nel primo si evidenzia che "*le norme vigenti in materia portuale non negano esplicitamente la possibilità per un'impresa di svolgere per proprio conto i servizi tecnico-nautici*", e si formula l'auspicio che possano essere determinati i requisiti tecnico-qualitativi per svolgere il servizio in parola in autoproduzione; nel secondo si sostiene che gli assetti monopolistici dei servizi tecnico-nautici "*nel nostro Paese non sono frutto di previsioni normative, bensì di valutazioni di opportunità dell'Autorità Marittima*".

Ma si tratta di valutazioni *de iure condendo*, come è agevolmente desumibile dal contesto e dal tenore delle predette esternazioni nonché della loro valenza propositiva, che si coglie considerando che, significativamente, esse non

contengono alcun richiamo a puntuali norme di diritto positivo, la cui introduzione è invece indefettibile ai fini della legittima praticabilità dell'autoproduzione del servizio di pilotaggio, vertendosi come detto in materia di sicurezza della navigazione.

Le stesse conclusioni valgono per la segnalazione, pure invocata dall'appellante, inoltrata da AGCM al Ministero dei trasporti e all'Autorità di navigazione dello Stretto di Messina nel 2012, in occasione dell'espressione di un altro diniego all'autoproduzione in parola.

2.2.2. Non giova all'appellante che la sentenza del Tar Catania n. 495/2015, passata in giudicato e avente a oggetto una questione analoga a quella in esame, abbia affermato l'insussistenza in materia di un monopolio legale o naturale.

Invero, anche in disparte il fatto che la Sezione I di questo Consiglio di Stato nel parere n. 01057/2014 ha espresso l'opposto avviso, rileva che detta sentenza, quando passa a esaminare specificamente l'autoproduzione del servizio di pilotaggio, bene della vita perseguito da Cartour anche in quel giudizio, è chiara nell'affermare che essa *“non può essere ritenuta conforme all'architettura normativa sulla quale i servizi marittimi si reggono”*: tant'è che il ricorso della società è stato respinto, rilevandosi come alla luce delle esigenze di sicurezza della navigazione *“il servizio di pilotaggio non potrebbe essere svolto in proprio da ogni armatore, a beneficio delle sue navi, in quanto i singoli conducenti, ancorché tecnicamente capaci ed esperti, non potrebbero avere quella visione d'insieme del traffico portuale necessaria a gestire le operazioni in totale sicurezza. Sicurezza che, per contro, viene garantita solo da una regia unitaria che coordini gli interventi dei vari piloti presenti, in un determinato momento, nel porto”*.

Sul punto, quindi, vale quindi quanto già osservato al precedente capo 2.1..

2.2.3. Per le stesse ragioni sin qui esposte, possono essere superate le argomentazioni con cui la società equipara la professionalità dei propri comandanti a quella dei piloti, mentre la circostanza che in una occasione un comandante Cartour abbia effettuato le manovre necessarie per uscire dal porto di Salerno senza

l'assistenza del pilota è questione di mero fatto, insuscettibile, in quanto tale, di sovvertire la sorte dell'odierno giudizio.

2.2.4. La società lamenta che la sentenza appellata, nel ritenere illegittima l'autoproduzione del servizio in parola anche perché comportante i problemi di coordinamento dei movimenti e delle posizioni delle navi nella ristretta area portuale, mai opposti dai provvedimenti impugnati, ha espresso una non consentita valutazione autonoma.

La censura è completamente destituita di fondamento.

Il primo giudice, nell'ambito della ricostruzione della *ratio* della normativa di riferimento della controversia, ben poteva rendere la contestata osservazione, che peraltro costituisce il richiamo di un passaggio di una decisione di questa Sezione del Consiglio di Stato, contestualmente citata (20 dicembre 2018, n. 7188), che, pur affrontando una questione specifica diversa da quella qui in esame, ha affermato, anche in vista della necessità del coordinamento di cui sopra, 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”*.

La circostanza, poi, che l'attività di coordinamento sia demandata in generale all'Autorità marittima portuale (art. 62 Cod. nav.), e, in determinati porti, anche al sistema c.d. “VTS-Vettel Traffic Service”, non refluiscie nell'indifferenza per la questione in esame dei problemi di coordinamento, afferendo anch'essi all'ambito generale della sicurezza della navigazione.

2.2.5. Le argomentazioni con cui Cartour, pur ribadendo l'inesistenza di un monopolio legale in materia, invoca comunque l'applicazione dell'art. 9, comma 1, della l. 287 del 1990 (*“La riserva per legge allo Stato ovvero a un ente pubblico del monopolio su un mercato, nonché la riserva per legge ad un'impresa incaricata della gestione di attività di prestazione al pubblico di beni o di servizi contro corrispettivo, non comporta per i terzi il divieto di produzione di tali beni o servizi*



*per uso proprio, della società controllante e delle società controllate*”) non scalfiscono la correttezza della sentenza, che ha osservato che il comma 2 della norma esclude l’autoproduzione dei servizi oggetto di riserva legale, tra altro, per motivi di “sicurezza pubblica”, che il servizio di pilotaggio è chiamato come visto espressamente ad assicurare (art. 14, comma 1-*bis*, l. n. 84 del 1994).

Il Ministero non era neanche tenuto a valutare in concreto se l’istanza di autoproduzione di Cartour contrastasse con la sicurezza della navigazione, trattandosi di una valutazione generale e astratta già compiuta dal legislatore e dal citato decreto 2 settembre 1996 che ha stabilito l’obbligo del pilotaggio per il Porto di Salerno.

2.2.6. Quanto all’asserita violazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall’art. 41 Cost., nonché dei principi comunitari di libera prestazione dei servizi ai sensi dell’art. 56 TFUE, di proporzionalità e di tutela della concorrenza sanciti dagli artt. 101, 102, e 106 TFUE, l’appellante invoca il recente regolamento comunitario n. 352/2017, volto ad istituire “*un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti*”, che sottolinea al considerando 39, che “*se le condizioni di sicurezza lo consentono, è importante che tutti gli Stati membri incoraggino l’uso di certificati di esenzione dal pilotaggio, o meccanismi equivalenti, in modo da migliorare l’efficienza nei porti e, in particolare, stimolare il trasporto marittimo a corto raggio*”.

Sul punto, in disparte ogni altra questione sollevata sul punto dalle parti resistenti, si osserva che il considerando di cui trattasi contiene una evidente indicazione, che, se depone nel chiaro senso di “incoraggiare” gli Stati membri alla regolazione dell’autoproduzione del servizio in parola, rivela al contempo l’insussistenza di un obbligo alla sua introduzione. Tant’è che la stessa ordinanza del C.G.A.R.S. 511/2019 citata dall’appellante, nel richiedere nell’ambito di un giudizio pure avente a oggetto l’autoproduzione del servizio di pilotaggio un parere alla Commissione europea ai sensi dell’art. 15, par. 3, del regolamento n. 1/2003, ha rilevato che il regolamento n. 352/2017 “*non opera una scelta decisa a favore della*

*totale apertura alla concorrenza dei servizi portuali o della totale chiusura degli stessi in ottica monopolistica*". L'opportunità dell'interlocuzione è stata poi superata dalla dichiarazione di estinzione del relativo giudizio (C.G.A.R.S., 2 ottobre 2019, n. 872).

2.2.7. La circostanza che la maggioranza dei paesi europei adotti il sistema cd. "PEC" (Pilot Exemption Certificate) caldeggiato da Cartour è dato meramente fattuale. Al riguardo, può solo darsi conto delle difese prodotte sul punto dalle parti resistenti, che evidenziano che i porti degli stessi paesi presentano caratteristiche molto diverse da quelle che connotano i porti nazionali, che giustificano la diversità dello standard di sicurezza.

2.2.8. In forza di quanto osservato al precedente capo 2.2.6, non si ravvisano i presupposti per aderire alla richiesta avanzata da Cartour nell'ultima parte del motivo in esame, e quindi per sollevare innanzi alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE, la questione pregiudiziale di *"se il principio di libera prestazione dei servizi previsto dall'art. 56 TFUE ed i principi di concorrenza e proporzionalità previsti dagli artt. 101, 102 e 106 TFUE ostano ad una normativa nazionale che, secondo l'interpretazione della giurisprudenza nazionale (sentenza del TAR Lazio, sez. III ter, n. 7084/2019), esprime un divieto assoluto rispetto all'autoproduzione del servizio tecnico-nautico di pilotaggio, riservando la gestione in monopolio del predetto servizio ad un unico organismo identificato con la locale Corporazione dei Piloti"*.

Del resto, come osservato dal primo giudice, la Corte di giustizia ha già a suo tempo affermato che i servizi portuali di interesse generale, nella specie il servizio di ormeggio, giustificano restrizioni ai principi della concorrenza, non opponendosi il combinato disposto degli artt. 5, 85, 86 e 90, n. 1, del Trattato a una normativa di uno Stato membro che conferisce ad imprese stabilite in questo Stato il diritto esclusivo di assicurare il servizio (Corte di Giustizia 18 giugno 1998 C266/96, Corsica Ferries c. Gruppo antichi ormeggiatori).

3. Anche il secondo motivo di appello deve essere respinto: nel contestare la mancata implementazione del sistema del c.d. “PEC”, esso rinvia infatti alle stesse argomentazioni del primo motivo già negativamente esaminate.

4. In definitiva, l’appello deve essere respinto.

Le spese di giudizio del grado, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull’appello di cui in epigrafe, lo respinge.

Condanna la parte appellante alla refusione in favore delle parti resistenti delle spese di giudizio del grado, che liquida nell’importo pari a € 6.000,00 (euro seimila/00).

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

Così deciso nella camera di consiglio del 10 giugno 2021, tenuta ai sensi dell’art. 25 del d.-l. n. 137 del 2020, convertito dalla l. n. 176 del 2020, con l’intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Anna Bottiglieri**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Franconiero**

## IL SEGRETARIO