

SENTENZA

Consiglio di Stato sez. V - 19/07/2024, n. 6523

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
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 1393 del 2024, proposto da
Grandi Navi Veloci s.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati
Alfonso Magliulo, Fiorella Titolo, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;
contro
Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato,
domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;
nei confronti
Compagnia Unica Lavoratori Merci Varie "Paride Batini" soc. coop.,
non costituita in giudizio;
per la riforma
della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria
n. 00647/2023, resa tra le parti;
Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema
Portuale del Mar Ligure Occidentale;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2024 il Cons.
Antonino Masaracchia e uditi, per la parte appellante, gli avvocati
Magliuolo e Titolo;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - La società Grandi Navi Veloci s.p.a., che svolge servizi di linea di trasporto marittimo di passeggeri e veicoli nel porto di Genova, appella la sentenza del TAR Liguria, meglio

individuata in epigrafe, che l'ha vista soccombente nella controversia da lei azionata contro l'Autorità di Sistema portuale del Mar Ligure Occidentale, avente ad oggetto la pretesa di svolgere, in autoproduzione, le operazioni di rizzaggio e derizzaggio di veicoli a bordo delle proprie navi, durante i periodi di accosto in porto.

In punto di fatto, occorre preliminarmente dar conto della circostanza che l'odierna appellante, sulla base di atti amministrativi pregressi, risultava bensì già autorizzata, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 84 del 1994, alle operazioni di rizzaggio e derizzaggio sulle sue navi in porto, ma senza la possibilità di adoperare proprio personale di bordo (con divieto, cioè, della c.d. autoproduzione). In tale contesto di fatto, a seguito di una segnalazione della Capitaneria di Porto di Genova effettuata sul finire dell'anno 2020, è emerso che l'impresa, nell'esercizio delle predette operazioni, impiegava anche membri del proprio equipaggio. Ne è derivata, dapprima, una nota dell'Autorità portuale, del 10 febbraio 2021, che richiamava Grandi Navi Veloci al rispetto del titolo autorizzativo e, quindi, la diffidava dall'utilizzare il personale marittimo ai fini dello svolgimento delle suddette operazioni portuali. Successivamente, in sede di rilascio delle autorizzazioni per le operazioni portuali relative agli anni seguenti, l'Autorità, nell'acconsentire al rilascio del titolo, ha precisato e ribadito il divieto di svolgere le operazioni in regime di autoproduzione: ciò, sia per il titolo rilasciato nel 2022, che per il titolo rilasciato, da ultimo, nel 2023.

Tutti i menzionati atti sono stati, dunque, impugnati dall'impresa interessata dinnanzi al TAR Liguria, insieme ad ulteriori atti prodromici (come i pareri propedeutici al rilascio delle autorizzazioni), anche con successivi motivi aggiunti. Tali atti si basano su un'unica ragione di diniego, esplicitata in motivazione, che l'Autorità ha rinvenuto nel nuovo art. 16, comma 4-*bis*, della legge n. 84 del 1994, come introdotto dall'art. 199-*bis* del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito in legge n. 77 del 2020: si tratta della novella legislativa che ha esplicitamente limitato l'autoproduzione delle operazioni portuali alla ricorrenza di particolari condizioni, che nella specie l'impresa appellante non soddisferebbe.

Con la sentenza in questa sede impugnata, il TAR ha giudicato inammissibile, per difetto di interesse, l'impugnazione contro la nota del 10 febbraio 2021, qualificata come atto non lesivo perché meramente ricognitivo delle disposizioni legislative vigenti. Ha inoltre giudicato improcedibile l'impugnazione contro l'autorizzazione rilasciata per l'anno 2022 e i relativi atti prodromici, in quanto la relativa efficacia doveva ormai considerarsi esaurita, essendo sopravvenuta l'autorizzazione per il 2023. Infine, il TAR ha trattato nel merito, e ha respinto, l'impugnazione, introdotta con i terzi motivi aggiunti, avente ad oggetto l'autorizzazione per il 2023, limitata dal divieto di autoproduzione; sul punto, il TAR ha preliminarmente affermato che il divieto di autoproduzione, quale discendente dalle previsioni dell'art. 16, comma 4-*bis*, della legge n. 84 del 1994, è pienamente applicabile alla fattispecie *de qua* e non è contrastante con i principi UE invocati dalla ricorrente.

2. - L'atto di appello è affidato a due motivi di impugnazione, con i quali, anzitutto, si revoca in dubbio l'applicabilità, al caso di specie, delle condizioni restrittive introdotte dall'art. 16, comma 4-*bis*, della legge n. 84 del 1994. In subordine, con il secondo motivo, si sostiene l'illegittimità comunitaria della menzionata disposizione di diritto interno, la quale dunque, come tale, dovrebbe essere disapplicata sia dall'autorità amministrativa, sia dal giudice.

3. - Nel presente giudizio di appello si è costituita l'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Occidentale, in persona del proprio legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, che ha svolto difese con memoria depositata il 4 aprile 2024, concludendo per il rigetto dell'impugnazione.

Dal canto suo, l'appellante, con memoria depositata il 9 aprile 2024, ha introdotto ulteriori argomenti difensivi e, in particolare, ha chiesto che sia sollevata apposita questione pregiudiziale, dinnanzi alla Corte di giustizia UE, sulla norma interna - l'art. 16, comma 4-*bis*, della legge n. 84 del 1994 - che sorregge le motivazioni dell'Autorità portuale. La stessa appellante, con memoria depositata il 19 aprile 2024, ha inoltre replicato alle deduzioni difensive della difesa erariale.

Alla pubblica udienza del 16 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. - Deve preliminarmente essere superato il profilo, sul quale insiste la difesa dell'Avvocatura dello Stato, che rileva una sostanziale irrilevanza della questione agitata dall'appellante, relativa alla pretesa di svolgere le operazioni di rizzaggio e di derizzaggio dei veicoli in regime di autoproduzione. Sostiene, infatti, la difesa erariale che l'odierna appellante non avrebbe mai domandato espressamente, all'Autorità portuale, il rilascio dell'autorizzazione per autoproduzione: e, quindi, essa non potrebbe adesso dolersi del fatto che, nel rilasciare l'autorizzazione per le operazioni portuali suddette, l'amministrazione abbia precisato che quel titolo non consente l'autoproduzione. Nella sostanza, dunque, si fa valere un'eccezione di inammissibilità del gravame per originario difetto di interesse.

Simile eccezione non può essere accolta, in quanto - a tutto voler concedere - essa potrebbe solo corroborare la carenza di interesse con riferimento all'autorizzazione rilasciata per l'anno 2022, che ha ormai cessato di produrre effetti, ma non anche a quella per l'anno 2023, rilasciata in data 27 gennaio 2023, che costituisce l'attuale oggetto del contendere. Va, inoltre, evidenziato che, dal complessivo atteggiarsi dei rapporti tra le parti, e quindi quantomeno fin dal 2018 (allorché Grandi Navi Veloci ha iniziato ad inoltrare le istanze all'Autorità portuale, concernenti lo svolgimento delle operazioni *de quibus*), può considerarsi circostanza pacifica che l'impresa appellante ha intenzione di procedere in autoproduzione e che, per converso, l'Autorità portuale le neghi sistematicamente tale possibilità: onde è sicuramente apprezzabile l'interesse di Grandi Navi Veloci di ricevere

una risposta positiva, anche nella presente sede giurisdizionale, in ordine alla suddetta sua pretesa.

5. - Nel merito, l'appello è fondato, nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

Portata assorbente assume la censura, di cui al primo motivo, avente ad oggetto la questione dell'applicabilità, alla presente fattispecie, dell'art. 16, comma 4-*bis*, della legge n. 84 del 1994.

Occorre ricordare che l'appellante è un'impresa che - da ultimo, in data 27 gennaio 2023 - ha ottenuto il titolo autorizzativo, ai sensi dell'art. 16, comma 3, della medesima legge, per lo svolgimento delle operazioni di rizzaggio e di derizzaggio dei veicoli. Il successivo comma 4-*bis*, dedicato specificamente all'autoproduzione delle operazioni portuali, ne consente lo svolgimento in regime di autoproduzione qualora (tra l'altro) non sia possibile soddisfare la domanda "*mediante le imprese autorizzate ai sensi del comma 3 del presente articolo*". Tale ultima clausola non chiarisce, con la necessaria precisione, se un'impresa, pur già autorizzata allo svolgimento di determinate operazioni portuali ai sensi del comma 3 dell'art. 16, sia obbligata a servirsi, quanto a quelle stesse operazioni da compiersi sulle proprie navi, delle altre imprese autorizzate operanti nel porto, essendole cioè preclusa l'autoproduzione, o se invece essa abbia, comunque, riconosciuta tale possibilità. Non chiarisce, cioè, se i previsti limiti all'autoproduzione si riferiscano solo alle compagnie di navigazione, ovvero anche all'impresa di navigazione che (come l'odierna appellante) sia anche già titolare dell'autorizzazione allo svolgimento di operazioni portuali ex art. 16, comma 3, della legge n. 84 del 1994. L'ambiguità del testo normativo impone al Collegio di prescegliere il significato, tra i due possibili, che riconduca la norma alla necessaria conformità con il quadro normativo euro-unitario di riferimento, che non tollera l'esistenza di posizioni dominanti o di diritti esclusivi per le operazioni portuali, a meno che non si tratti di servizi di interesse economico generale (cfr. Corte di giustizia CE, sentenza 18 giugno 1998, in causa C-266/96, *Corsica Ferries France*), e che, di conseguenza, rende necessario il riconoscimento della possibilità, per le singole imprese, di effettuare le operazioni portuali in regime di autoproduzione (cfr. Corte di giustizia CEE, sentenza 10 dicembre 1991, in causa C-179/90, *Siderurgica Gabrielli*).

Ne consegue che la norma va letta nel senso di imporre i limiti, *ivi* indicati, all'autoproduzione solo ove qualora si parli di imprese di navigazione che non risultino già assistite da apposito titolo autorizzativo ex art. 16, comma 3, della legge n. 84 del 1994. Qualora, invece, tale titolo sia stato rilasciato, la norma non impedisce che esso venga utilizzato, dall'impresa autorizzata, anche per le operazioni da compiersi a bordo delle proprie navi in porto, quindi con proprio personale, ossia, nella sostanza, in regime di autoproduzione, senza incorrere nei limiti e nelle condizioni applicative *ivi* imposti.

Non vale replicare - come pare doversi desumere da un passaggio della sentenza appellata - che, in tal modo, si finisce con il far coincidere l'autorizzazione ex art. 16, comma 3, con l'autorizzazione per l'autoproduzione, menzionata dal successivo comma 4-ter. Tale effetto, invero, si ottiene limitatamente alla singola impresa che sia stata autorizzata e che intenda, con quel titolo, svolgere le operazioni portuali a bordo delle proprie navi in porto; rimane invece fermo che, per la compagnia di navigazione che soddisfi tutte le condizioni indicate dal comma 4-bis ai fini dell'autoproduzione delle operazioni portuali, la quale non sia titolare di autorizzazione ai sensi dell'art. 16, comma 3, sarà necessario il rilascio di un'apposita autorizzazione all'autoproduzione ai sensi dell'art. 16, comma 4-ter. Ciò che, del resto, è del tutto ragionevole, qualora si ponga mente alle necessarie garanzie di sicurezza e di preparazione professionale che l'impresa deve soddisfare qualora ponga in essere le operazioni portuali in regime di autoproduzione: per le imprese già autorizzate ex art. 16, comma 3, quelle garanzie sono già soddisfatte con gli accertamenti prodromici al rilascio dell'autorizzazione stessa, che copre anche la modalità di svolgimento in autoproduzione; per le compagnie che, invece, non hanno ottenuto l'autorizzazione ex art. 16, comma 3, e che, nondimeno, intendano procedere in autoproduzione, quelle garanzie richiedono un apposito accertamento che verrà condotto in sede di rilascio della speciale autorizzazione per la sola autoproduzione, ai sensi dell'art. 16, comma 4-ter.

In definitiva, il rispetto delle "prioritarie ragioni di sicurezza", di cui ragiona il TAR nella motivazione della sentenza appellata, trovano comunque adeguata copertura attraverso il meccanismo delle due autorizzazioni, quella ex comma 3 e quella ex comma 4-ter dell'art. 16 della legge n. 84 del 1994, quest'ultima specificamente dedicata alla situazione (che, tuttavia, non ricorre nella presente fattispecie) della compagnia di navigazione che intenda svolgere le operazioni portuali in regime di autoproduzione.

Nel caso di specie, venendo in considerazione operazioni portuali (rizzaggio e derizzaggio di veicoli sulle navi in porto) che pacificamente non rivestono interesse economico generale, ben l'impresa già autorizzata ai sensi dell'art. 16, comma 3, della legge n. 84 del 1994 può procedere a svolgerle, sulle proprie navi, con proprio personale, e ciò proprio in conformità alla clausola iniziale di cui al comma 4-bis dell'art. 16 cit. Non vi è dunque luogo ad interpellare la Corte di giustizia UE in sede di questione pregiudiziale, per la sostanziale irrilevanza delle limitazioni imposte dal menzionato comma 4-bis, non applicabili, per quanto poc'anzi chiarito, alla presente fattispecie.

6. - Per quanto precede, l'appello è da accogliere, con conseguente accoglimento del ricorso in primo grado, limitatamente ai terzi motivi aggiunti, aventi ad oggetto l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali per l'anno 2023, che esaurisce l'interesse azionato dall'odierna appellante. Quest'ultimo atto va, dunque, annullato nella

parte in cui non consente lo svolgimento delle operazioni portuali, *ivi* indicate, in regime di autoproduzione.

Le spese del doppio grado possono, comunque, essere compensate tra le parti, avuto riguardo alla novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quinta, definitivamente pronunciando,

Accoglie l'appello e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, accoglie i terzi motivi aggiunti presentati in primo grado, con annullamento, *in parte qua*, dell'autorizzazione rilasciata in data 27 gennaio 2023.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Antonino Masaracchia, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 19 LUG. 2024.