

Pubblicato il 16/06/2023

N. 10295/2023 REG.PROV.COLL.

N. 12156/2022 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12156 del 2022, proposto dalla Avvisatore Marittimo del Porto di Livorno s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Simone Bassi, Massimo Frontoni, Gianluca Luzi e Simona Arpinati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimo Frontoni in Roma, via Guido D'Arezzo n. 2;

contro

il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili e la Capitaneria di Porto di Livorno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

della Gruppo Ormeggiatori e Barcaioi del Porto di Livorno soc.coop.a.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Livorno n. 106/2017, nella parte in cui, all'art. 1, lett. B, ha sostituito l'art. 13 (“*Servizio di avvistamento navi*”) dell'ordinanza n. 48/2014, in data 11 aprile 2014 (il quale stabiliva che “*L'Avvisatore marittimo del porto di Livorno mantiene costantemente aggiornati gli “Stati Sosta” delle navi del P.M.I.S. 2 ed accede ai report “posizione Navi Giornaliera” e “Posizioni Navi del Porto”*”) prevedendo che “*All'Avvisatore Marittimo del porto di Livorno, qualora ne faccia richiesta potrà essere rilasciato, in via sperimentale un account*”

di accesso in sola lettura ai dati ed alle informazioni contenute nel sistema informatico P.M.I.S. 2, al fine di perseguire le finalità commerciali svolte”.

- della nota della Capitaneria di Porto di Livorno n. 29795 del 30 giugno 2017 inviata al Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Porto di Livorno;
- delle circolari del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto n. 11368 del 27 gennaio 2017 e n. 14569 del 3 febbraio 2017;
- del dispaccio del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto n. 48577 del 13 aprile 2017;
- di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale;

quanto ai motivi aggiunti:

- della nota della Capitaneria di Porto di Livorno n. 1975 del 19 gennaio 2022, avente ad oggetto *“Ordinanza della Capitaneria di Porto di Livorno n. 106/2017, istanza di provvedere in autotutela”*;
- di ogni altro atto presupposto, antecedente o consequenziale e comunque connesso.

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e le memorie delle Amministrazioni intimatè;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2023 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – La società ricorrente svolge l'attività di avvisatore marittimo nel porto di Livorno e in tale veste fornisce servizi connessi allo svolgimento dell'attività portuale, sulla base della disciplina stabilita con specifiche ordinanze emesse dalla competente Capitaneria di porto.

1.1 - La disciplina della sua attività è stata posta dall'ordinanza n. 50/2011, che ha approvato il *“Regolamento per la disciplina del servizio avvistamento navi e comunicazione ad opera dell'Avvisatore marittimo del Porto di Livorno”*, attribuendo a detta società il servizio di avvistamento delle navi e la diffusione di comunicazioni commerciali non operative in favore delle navi stesse.

1.2 - Con successiva ordinanza n. 48/2014 la medesima società è stata incaricata di mantenere aggiornato lo stato della nave nel sistema informativo per la gestione portuale (PMIS-Port

Management Information System), inserendovi in tempo reale la posizione e la situazione delle navi presenti nella rada e nel porto di Livorno grazie ad apposita abilitazione.

1.3 – Tale previsione è stata poi modificata con ulteriore ordinanza n. 106/2017, la quale ha stabilito che “*all’Avvisatore Marittimo del porto di Livorno, qualora ne faccia richiesta potrà essere rilasciato, in via sperimentale, un account di accesso in sola lettura ai dati ed alle informazioni contenute nel sistema informatico P.M.I.S. 2, al fine di perseguire le finalità commerciali svolte*”. In tal modo è stato inibito alla ricorrente l’inserimento dei dati relativi al traffico navale in tale sistema, che costituisce evoluzione di quello originariamente utilizzato.

2 - A seguito dell’accesso agli atti, la ricorrente ha avuto conoscenza della nota della Capitaneria di Porto di Livorno n. 29795 del 30 giugno 2017, indirizzata al Gruppo Ormeggiatori e Barcaiooli, con cui, a seguito dell’emanazione della citata ordinanza n. 106/2017, gli ormeggiatori di servizio sono stati invitati a comunicare “*alla Sala Operativa – P.A.C. della Capitaneria di porto, in tempo reale sul canale 80 VHF, gli orari di ormeggio e disormeggio delle unità navali*”. Nella nota si è raccomandata la massima attenzione e puntualità nell’eseguire tale attività, ponendo in evidenza che sulla base delle suddette comunicazioni il personale della Capitaneria “*compilerà gli stati nave sul P.M.I.S., con importanti riflessi sulle formalità di arrivo e partenza*”.

3 - L’ordinanza n. 106/2017 e gli atti presupposti sono stati allora impugnati dinanzi al T.A.R. Toscana per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili. La ricorrente ha, fra l’altro, gravato anche la previsione, contenuta nella circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto n. 11368 del 27 gennaio 2017, che ha stabilito “*a regime*” la fruizione dei dati del PMIS da parte degli avvisatori marittimi “*a titolo oneroso una volta quantificati gli oneri, come previsto dal combinato disposto degli articoli 5 e 7 del d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36*”, avendo interesse ad evitare l’imposizione di pagamenti da parte della Capitaneria di Porto di Livorno.

4 - Il Ministero e la Capitaneria si sono costituiti in resistenza al ricorso sostenendone, con articolata memoria, l’infondatezza.

5 – Nel frattempo è entrato in vigore l’art. 48-*quater* del d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, che ha modificato l’art. 14-*bis* del d.lgs n. 196/2005 inserendo anche gli avvistatori marittimi nell’ambito dei soggetti ammessi all’utilizzo del sistema telematico PMIS per lo scambio delle informazioni di interesse commerciale, finalizzato al più efficace esercizio delle attività amministrative correlate all’ingresso, all’operatività portuale ed alla partenza delle navi.

6 – Sulla base di tale sopravvenienza normativa, la ricorrente, il 4 gennaio 2022, la società ricorrente ha inoltrato alla Capitaneria di porto un’istanza di riesame in autotutela dell’ordinanza impugnata, poiché in tesi quest’ultima sarebbe divenuta illegittima.

7 - La Capitaneria ha riscontrato l’istanza con nota n. 1975 del 19 gennaio 2022 in cui: i) ha sostenuto che sarebbe stato opportuno attendere la definizione del presente giudizio per assumere ogni provvedimento; ii) ha escluso, comunque, che la nuova normativa avesse determinato il riconoscimento di un ruolo specifico agli avvistatori in seno al sistema PMIS; iii) ha negato di essere competente all’assegnazione di nuovi ruoli e relativi *account*. Detta nota è stata impugnata con ricorso per motivi aggiunti.

8 – Il Ministero e la Capitaneria, con memoria hanno, poi, controdedotto sui motivi aggiunti, chiedendone il rigetto per infondatezza.

9 – Successivamente, il T.A.R. Toscana, con ordinanza n. 1039/2022 ha rilevato la propria incompetenza territoriale, valorizzando il composito oggetto dell'impugnativa, comprendente non solo l'ordinanza della Capitaneria di Livorno n. 106/2017 ma anche atti adottati dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (cfr. circ. nn. 11368/2017 e 14569/2017 e dispaccio n. 48577/2017), incardinato all'interno del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili. Gli atti promananti da tale Comando sono stati quindi ritenuti atti statali, aventi efficacia su tutto il territorio nazionale. Pertanto con la predetta ordinanza è stato indicato come Tribunale competente a pronunciarsi sulla controversia il T.A.R. per il Lazio.

10 – Con successivo atto di riassunzione, la ricorrente ha quindi provveduto ad incardinare la causa dinanzi a questo T.A.R..

11 – E' poi seguita la costituzione in resistenza al ricorso e ai motivi aggiunti del Ministero e della Capitaneria.

12 – In vista dell'udienza pubblica, la ricorrente con memorie ha ulteriormente illustrato e articolato le proprie tesi.

13 – All'udienza del 7 giugno 2023, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è stata assunta in decisione.

14 – Il ricorso e i motivi aggiunti vanno respinti in quanto risultano infondati.

14.1 – Per una migliore comprensione dei fatti, si rappresenta che la presente controversia ha ad oggetto la contestazione dell'ordinanza, con cui la Capitaneria di Porto di Livorno ha inciso sul ruolo precedentemente attribuito alla società ricorrente, in precedenza previsto dall'art. 13 dell'ordinanza n. 48/2014, con riferimento alla latitudine dell'accesso e all'implementazione del sistema PMIS, sistema informatico costituente l'interfaccia unica nazionale per l'espletamento delle procedure di arrivo, di sosta e di partenza delle navi nei porti secondo la normativa vigente (cfr. direttive 2002/59/CE e 2010/65/UE; art. 14-bis del d.lgs n. 196/2005; art. 8 del d.l. n. 179/2012).

Infatti, mentre in precedenza detta società aveva il compito di mantenere costantemente aggiornati gli "Stati Sosta" delle navi nel citato sistema e poteva accedere ai report "*posizione nave giornaliera*" e "*posizioni navi del porto*", con la nuova ordinanza è stata prevista in capo alla stessa la facoltà di accedere al ridetto sistema in sola lettura e su richiesta, per attingere i dati utili all'esercizio della sua attività commerciale.

Alla base di tale modifica si è posta la valutazione della natura squisitamente pubblicistica del sistema PMIS a fronte di quella esclusivamente commerciale del servizio svolto dalla società ricorrente che, pur costituendo un elemento del "sistema porto" rimane, comunque, un soggetto privato.

La predetta ordinanza è stata avversata per una serie di censure procedurali e sostanziali che, come si illustrerà più diffusamente in appresso, non hanno pregio.

14.2 – Con il primo motivo di gravame, la società ricorrente, partendo dall'assunto per cui la Capitaneria di Porto di Livorno con l'adozione dell'ordinanza impugnata avrebbe eliminato alcuni compiti in precedenza dalla stessa svolti, avrebbe dovuto garantire la sua partecipazione al procedimento.

La censura non coglie nel segno.

Infatti, va immediatamente osservato che l'ordinanza avversata ha avuto ad oggetto la modifica della disciplina generale dell'utilizzo del sistema informatico PMIS per lo svolgimento delle procedure amministrative correlate all'arrivo ed alla partenza delle navi mercantili al/dal porto di Livorno e non già la regolamentazione dell'attività della società ricorrente.

Tale provvedimento, infatti, è qualificabile come ordinanza di polizia marittima, adottata ai sensi dell'art. 59 del reg.att.cod.nav., norma questa puntualmente richiamata nelle premesse dell'ordinanza.

Sul punto, il Collegio non può che aderire all'orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui le ordinanze di polizia marittima *“sono veri e propri atti normativi, aventi rango secondario, di contenuto generale, adottabili per disciplinare ordinariamente le fattispecie previste di diritto positivo, non assoggettate ad alcun obbligo di motivazione (così)...per le quali: i) “l'autorità emanante è dotata di ampia discrezionalità circa la individuazione delle precauzioni più idonee in relazione alla specifica situazione del porto”; ii) “il codice di Navigazione e il relativo Regolamento di Esecuzione non prevedono né una particolare fase istruttoria, né speciali accertamenti in contraddittorio con gli interessati, vertendosi in materia in cui l'Amministrazione competente ha un potere discrezionale di scelta tra i mezzi più idonei per assicurare la corretta gestione e la sicurezza del porto”* (cfr. *ex multis* Cons. St., V. n. 3227/2022; id., VI, n. 583/1995).

E il carattere sostanzialmente normativo dell'ordinanza impugnata risulta nella specie confermato:

i) dalla sua funzione di atto preordinato alla disciplina di una delle attività di rilievo pubblicistico svolte in ambito portuale;

ii) dal carattere generale e astratto delle norme adottate;

iii) dal richiamo esplicito, fra le norme fondanti del potere esercitato dalla Capitaneria, dell'articolo 59 del reg.esec.cod.nav..

A tale stregua ricorrono i presupposti per l'applicazione alla fattispecie all'esame dell'art. 13 della l.n. 241/1990, chiaro nell'escludere gli atti normativi e gli atti generali dall'ambito di applicazione delle norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo e di motivazione del provvedimento.

14.3 – Parimenti privo di pregio risulta il secondo motivo, con cui la società ricorrente ha lamentato l'assenza di motivazione e l'illogicità dell'ordinanza n. 106/2017, laddove ha modificato la precedente disciplina senza fornire, a parere del ricorrente, alcuna ragione.

Al proposito, nel richiamare le precedenti considerazioni sulla natura normativa dell'atto avversato e sulla non necessità di una puntuale motivazione delle sue previsioni, va comunque evidenziato che ragioni dell'intervento della Capitaneria si ricavano agevolmente dall'esame delle sue premesse (cfr. 3° e 4° *“visto”* e *“ritenuto”*).

Ivi è, infatti, riportato un puntuale richiamo ai provvedimenti del Comando Generale sul tema, che la Capitaneria ha condiviso e ha inteso recepire.

Il riferimento è: i) alle linee di indirizzo dettate in merito alla disciplina del servizio di avvisatore marittimo con la circolare n. 11368/2017; ii) al dispaccio n. 48577/2017.

In entrambi gli atti, il Comando Generale ha correttamente evidenziato: i) la natura pubblicistica del PMIS e il ruolo privatistico degli avvisatori marittimi, quali enti che operano per finalità commerciali senza essere incaricati di funzioni di pubblico servizio; ii) la necessità, in sede di regolamentazione del loro accesso al PMIS, di tener conto di tale distinzione e declinarne in fase attuativa i precipitati, evitando possibili commistioni.

In tal ottica, la previsione introdotta con l'ordinanza impugnata ha provveduto a disciplinare il ruolo dell'avvisatore marittimo in relazione al sistema PMIS in modo più coerente con la sua natura privatistica e con le finalità commerciali perseguite.

A tale stregua, l'esame dell'atto impugnato evidenzia che la Capitaneria di porto, lungi dall'essere espropriata del proprio potere decisionale ad opera del Comando Generale, ha invece esercitato il potere normativo spettantele calibrando il tenore delle surrichiamate direttrici in modo logico e adeguato alla situazione di fatto sussistente nel porto di Livorno.

Alla luce delle precedenti considerazioni non è ravvisabile alcuna violazione degli articoli 59,68 e 81 cod.nav., come erroneamente affermato nel ricorso.

14.4 – Non convince neppure il terzo motivo di ricorso con cui la società ricorrente ha lamentato che gli atti impugnati: i) non terrebbero conto della reale natura e delle reali funzioni dalla stessa svolte; ii) sarebbero in contrasto con quanto previsto dalle norme del d.lgs n. 196/2005 e del d.l. n. 179/2012, conv. in l. n. 221/2012.

14.4.1 - Quanto al primo aspetto, il Collegio non ha ragione di discostarsi dall'orientamento giurisprudenziale secondo cui:

- l'avvisatore marittimo va qualificato come *“operatore privato, che svolge una attività di impresa commerciale retribuita dagli utenti dei servizi prestati. L'attività ha natura di raccolta, elaborazione e certificazione di informazioni...L'avvisatore marittimo è una figura facoltativa in duplice senso: a) in un porto può esservi e non esservi; b) laddove vi sia, secondo quanto affermato dall'Amministrazione (ma contestato dalla ricorrente) gli utenti del porto possono comunque non avvalersi dei suoi servizi”* (cfr. Cons. St., par. 2245/2018);

- *“l'attività di avvisatore marittimo non rientra né tra i servizi di interesse generale di cui all'art. 6 della legge n. 84/94, né tra quelli di polizia e sicurezza di cui al successivo art. 14, comma 1, né tra i servizi tecnico-nautici di cui all'art. 14, comma 1 bis, della stessa legge..Ne consegue che l'attività di Avvisatore Marittimo non rientra all'interno della disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 84/94, relativa sia alle operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito, ecc.), sia ai servizi portuali (prestazioni complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali). Alla stregua di ciò siamo nella specie in presenza di una mera attività autorizzata e disciplinata ex art. 68 cod. nav. a livello locale, con provvedimento della Capitaneria di Porto”* (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, I, n. 962/2018);

- *“in mancanza di una specifica norma positiva di copertura, non può ritenersi che l'attività dell'Avvisatore Marittimo sia qualificabile come esercizio di funzione pubblica; d'altra parte, se così non fosse, l'attività di Avvisatore Marittimo potrebbe essere svolta solo all'esito di una procedura ad evidenza pubblica, aperta a tutti gli operatori economici interessati allo svolgimento della medesima attività nei porti interessati, mentre nella specie siamo in presenza di un'attività svolta in regime di semplice autorizzazione, e come tale sottoposta a vigilanza, ai sensi dell'art. 68 cod. nav.”* (T.A.R. Toscana, II, n. 1294/2018).

Ora, parte ricorrente ha posto a più riprese l'accento sulla utilità generale della sua attività e in questa sede non vi sono elementi per escludere che le funzioni in concreto svolte dagli avvisatori marittimi possano accrescere il livello di sicurezza delle operazioni svolte in ambito portuale.

Tuttavia, in assenza di espressa previsione normativa, ciò finisce per porsi come un dato di fatto, che non risulta come tale decisivo rispetto all'accertamento dell'Autorità Marittima circa la natura commerciale della sua attività e la conseguente non obbligatorietà del relativo servizio.

E in tal senso la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 363437/2016, invocata nel ricorso, ha certamente evidenziato l'utilità delle funzioni svolte dagli avvisatori ma non è affatto giunto a definirle pubbliche o di pubblica necessità, né avrebbe mai potuto giungere a tale conclusione, in assenza di una disposizione di legge da cui fosse desumibile tale qualificazione.

In linea generale, la disciplina dell'attività degli avvisatori marittimi è dettata nei singoli porti con regolamenti delle singole capitanerie e l'Amministrazione centrale in tutti i suoi atti ha sempre sottolineato la natura privatistica dell'attività degli avvisatori marittimi, ha affermato che la loro attività non è necessaria alla Pubblica Amministrazione e ha finora ritenuto di non emanare una disciplina generale degli avvisatori marittimi.

Sulla base di tali coordinate, l'ordinanza impugnata ha disciplinato l'accesso della ricorrente al sistema PMIS in modo coerente con la sua natura, con le funzioni svolte e con le finalità perseguite, avendo previsto che: i) potesse esserle rilasciata un'utenza di accesso a richiesta per poter trarre dal sistema i dati necessari per esercitare le funzioni commerciali; ii) tale utenza fosse di sola lettura.

Pertanto nessuna norma o principio imponeva alla Capitaneria di lasciare inalterato il pregresso assetto regolamentare, atteso che i compiti in precedenza assolti dalla società ricorrente costituivano una funzione utile ma non pubblica né di pubblica rilevanza, che la Capitaneria ha ritenuto di disciplinare e di organizzare in modo diverso dal passato, nell'esercizio della sua discrezionalità e in coerenza con il quadro normativo vigente.

Vengono, a tal riguardo, in rilievo: i) le disposizioni del d.lgs n. 196/2005, recante l'attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale; ii) l'art. 8, comma 10 del d.l. 179/2012, conv. in l.n. 221/2012 recante l'attuazione della direttiva 2010/65/UE concernente le formalità dichiarative delle navi in arrivo o in partenza da porti degli Stati membri.

Una lettura congiunta delle richiamate norme induce a ritenere che il sistema informatico PMIS da integrarsi con il sistema europeo SafSeaNet, rappresenta l'unico strumento utilizzabile per la raccolta unitaria ed omogenea dei dati e delle informazioni a livello nazionale ed europeo correlate all'arrivo e alla partenza delle navi e per la gestione integrata delle relative procedure amministrative (cfr. in tal senso T.A.R. Sicilia, Catania, III, n. 2345/2021).

Ora, è ben vero che in vari passi delle surrichiamate normative sono evocati il pieno scambio di informazioni fra soggetti pubblici e privati, l'interoperabilità fra i relativi sistemi, di utilizzazione dei dati raccolti dai privati per garantire la sicurezza dei traffici (cfr. artt. 3, 14-*bis* e 23 del d.lgs n. 196/2005).

Tuttavia è altrettanto innegabile che:

- tutto l'impianto del d.lgs n. 196/2005 è chiaro nell'affidare la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento della surrichiamata interfaccia, anche esterna e verso Paesi terzi,

all'Amministrazione (NCA - *national competent authority*) la quale, a mente dell'articolo 2, punto 2.1.1 dell'allegato III del medesimo decreto, è la sola che eventualmente può autorizzare soggetti operanti nel settore del trasporto marittimo ad accedere nel sistema;

- nessuna norma contempla la partecipazione diretta o indiretta degli avvisatori marittimi alle attività amministrative correlate all'arrivo e alla partenza delle navi, né essi hanno alcun ruolo nei relativi procedimenti amministrativi;

- l'art. 24 impone all'Amministrazione di adottare le misure necessarie per garantire la riservatezza delle informazioni acquisite;

In tale quadro normativo, l'Amministrazione ha compiuto una scelta ragionevole, proporzionale e conforme agli indirizzi generali diramati dal Comando Generale, avocando a sé le funzioni più prettamente attinenti al funzionamento del sistema (quelle concernenti la sua implementazione) e preservando il pieno diritto della società ricorrente ad attingere dal sistema tutte le informazioni necessarie o utili allo svolgimento dell'attività commerciale.

14.4.2 – Altrettanto priva di pregio risulta la censura con cui, la società ricorrente ha lamentato il contrasto dell'ordinanza gravata con l'art. 14-*bis* del d. lgs. 196/2005, che prevede il principio del pieno scambio di dati e informazioni tra soggetti privati e autorità pubbliche.

Gli avvisatori marittimi, in particolare, rientrerebbero fra gli “*altri uffici*” ammessi al libero scambio dei dati ai sensi dell'art. 14-*bis* citato. Ancora, l'art. 8 del decreto-legge n. 179/2012, come già anticipato, ha previsto che, a scopo di semplificazione delle procedure amministrative, le procedure amministrative correlate all'arrivo e alla partenza delle navi si svolgano con il ricorso ai sistemi SafSeaNet e PMIS. Da tale quadro emergerebbe l'interesse del legislatore alla massima integrazione delle informazioni, con l'utilizzo dei sistemi e dei dati raccolti dai soggetti privati allo scopo di assicurare la sicurezza e la speditezza dei traffici marittimi.

Neppure tale censura coglie nel segno.

Infatti, è ben vero che il legislatore in via di principio abbia inteso promuovere la massima possibile integrazione delle informazioni, con l'utilizzazione dei sistemi e dei dati raccolti dai soggetti privati allo scopo di assicurare la sicurezza dei traffici marittimi.

Giova peraltro, ai fini del decidere, citare testualmente il richiamato art. 14-*bis* del d. lgs. n. 196/2005, nella versione vigente *ratione temporis* secondo cui “*Lo scambio delle informazioni di interesse commerciale previste dal presente decreto tra armatori, proprietari, agenti raccomandatari, compagnie o comandanti delle navi e le autorità marittime, l'agenzia delle dogane e gli altri uffici interessati, finalizzato al più efficace esercizio delle attività amministrative correlate all'ingresso, all'operatività portuale ed alla partenza delle unità, si attua attraverso il sistema telematico PMIS. 2. L'Amministrazione assicura l'integrazione del PMIS con il SafeSeaNet.*”.

Ora, se è vero che la disposizione intende promuovere lo scambio di informazioni d'interesse commerciale fra privati operatori nel settore marittimo e uffici pubblici, al fine del “*più efficace esercizio delle attività amministrative*” correlate all'attività portuale attraverso il sistema telematico PMIS, non può sfuggire che l'elenco, effettuato dal Legislatore, dei soggetti privati abilitati al suddetto scambio di informazioni è tassativo, e che non vi compaiono gli avvisatori marittimi.

Né può accettarsi l'interpretazione proposta dalla società ricorrente, che farebbe rientrare gli avvisatori marittimi fra gli "altri uffici", atteso che con tutta chiarezza tale locuzione si riferisce esclusivamente agli uffici della Pubblica Amministrazione. Non può quindi invocarsi la suddetta disposizione per ottenere agli avvisatori marittimi il titolo ad immettere dati nel sistema PMIS.

Né può annettersi all'art. 48-*quater* del d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020, che ha modificato l'art. 14-*bis* del d.lgs n. 196/2005 includendo anche gli avvistatori marittimi nell'ambito dei soggetti ammessi all'utilizzo del sistema telematico PMIS, valenza interpretativa, atteso che: i) il pregresso tenore della disposizione non presentava alcun margine obiettivo di incertezza, caratterizzandosi per chiarezza e univocità; ii) la novella legislativa, come confermato dall'esame della documentazione relativa ai lavori preparatori, non ha assunto alcuna valenza interpretativa del pregresso testo normativo ma ha inteso modificarlo *de futuro*, cioè a far tempo dalla sua entrata in vigore.

A tale stregua, la nuova formulazione dell'art. 14-*bis* del d.lgs n. 196/2005 sopravvenuta in corso di causa, non esplica alcun rilievo al fine dello scrutinio della legittimità dell'atto impugnato col ricorso originario, dovendo detto scrutinio essere condotto sulla base dello stato di fatto e di diritto vigente al momento dell'emanazione del provvedimento (cfr. ex multis T.A.R. Basilicata, I, n.229/2023; T.A.R. Lazio, Roma, II, n.14222/2022).

Quanto all'invocato art. 8 del d.l. n. 179/2012 ("*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*"), è vero che i commi 10 e seguenti introducono una dettagliata disciplina (fra l'altro introducendo modificazioni nel codice della navigazione) ispirata alla finalità di "*semplificare le procedure amministrative applicate ai trasporti marittimi con l'inoltro in formato elettronico delle informazioni e la razionalizzazione dei dati e delle dichiarazioni da rendersi dalle navi, in arrivo o in partenza dai porti nazionali*". Occorre, tuttavia, prendere atto che anche in tale disciplina non si rinviene nessun riferimento diretto o indiretto, agli avvisatori marittimi fra i soggetti tenuti a fornire o ricevere dati o informazioni.

14.5 – Non risultano condivisibili neppure i motivi quarto e quinto, trattati congiuntamente a motivo della loro connessione, con cui la società ricorrente ha censurato l'ordinanza impugnata in quanto:

- il rifiuto di accettare i dati forniti dagli avvisatori marittimi graverebbe l'Amministrazione di oneri aggiuntivi e comporterebbe il rischio di discrepanze fra i dati rilevati dall'avvisatore marittimo e quelli forniti da altri soggetti, portatori di interessi di parte;
- il nuovo regime introdotto comporterebbe oneri aggiuntivi a carico dell'Amministrazione, chiamata ad esercitare quelle funzioni che oggi gli avvisatori marittimi svolgono gratuitamente.

Al proposito, risulta decisiva la considerazione per cui le censure: i) da un lato, finiscono inevitabilmente per impingere sul merito delle scelte pubbliche discrezionali con cui la Capitaneria ha organizzato il servizio di segnalazione della movimentazione delle navi in entrata e in uscita, peraltro in coerenza con il quadro normativo vigente *ratione temporis*, senza riuscire a far emergere specifici aspetti di palese illogicità o irrazionalità; ii) dall'altro risultano sformate di adeguati riscontri in ordine alle presunte inefficienze del sistema e ai suoi oneri per l'Amministrazione, tenuto anche conto che le affermazioni ricorsuali sono state tutte puntualmente contestate da parte resistente.

Neppure conducente, poi, risulta l'interpretazione fornita dalla società ricorrente dell'art. 4 lettera d) dell'ordinanza della Capitaneria n. 50/2011, laddove prevede che l'avvisatore marittimo deve mantenere aggiornato, in tempo reale, il sistema informatico condiviso telematicamente con

l'Autorità Marittima di Livorno, nel quale riporta *“le caratteristiche delle navi, la posizione di ancoraggio in rada e gli orari rilevati”*.

Sul punto, è sufficiente rilevare che: i) il sistema informatico che l'avvisatore marittimo deve mantenere aggiornato è quello denominato SHIPINFO, condiviso telematicamente con l'Autorità Marittima; ii) quest'ultimo sistema persegue finalità serventi rispetto a quelle commerciali, del tutto diverse rispetto al sistema PMIS.

In ogni caso, secondo le norme sovranazionali e interne surrichiamate, risultano obbligatori l'utilizzo e l'operatività di quest'ultimo sistema quale unico interfaccia a livello nazionale e la possibilità di un utilizzo coordinato e congiunto di altri sistemi costituisce una mera eventualità, subordinata alla loro compatibilità col sistema PMIS e al previo assenso della competente Amministrazione, evenienze queste nella specie non dimostrate (cfr. ancora T.A.R. Sicilia, Catania, III, n. 2345/2021).

14.6 – Con il sesto motivo la società ricorrente ha contestato nota del Comando Generale n. 11368/2017, nella parte in cui ha previsto “a regime” una fruizione dei dati da parte degli avvisatori marittimi a titolo oneroso, una volta quantificati i relativi oneri.

Ad avviso della società ricorrente, premesso che i *“piani sosta”* e il *“Piano accosti del nostromo”* non possono essere considerati dati a conoscibilità limitata, gli avvisatori marittimi non chiedono di usare dati dell'Amministrazione, bensì di continuare a fornirli e di inserirli direttamente nella piattaforma. Semmai, l'Autorità Marittima avrebbe potuto prevedere una sorta di compensazione fra i dati che gli avvisatori marittimi forniscono gratuitamente e quelli che essi potrebbero ottenere dal PMIS.

La censura non convince, poiché il riferimento, contenuto nella nota impugnata, alla previsione di una fruizione a titolo oneroso dei dati contenuti nel PMIS ha carattere ipotetico ed è comunque rimessa a successivi provvedimenti che le Capitanerie potranno decidere di adottare.

E tale rilievo è sufficiente ad escludere ogni lesività della previsione avversata nei confronti della ricorrente.

La prospettata ipotesi di una compensazione economica fra dati offerti e dati ottenuti attiene, poi, alla sfera della discrezionalità della Pubblica Amministrazione, non sindacabile in questa sede di legittimità.

14.7 – Sulla base di quanto in precedenza illustrato, il ricorso originario risulta infondato e va quindi respinto.

14.8 – Il Collegio può ora passare all'esame dell'atto di motivi aggiunti, volto a contestare la nota della Capitaneria n. 1975 del 19 gennaio 2022.

Con tale nota è stata rigettata l'istanza di riesame dell'ordinanza gravata, istanza formulata a seguito dell'entrata in vigore della surrichiamata novella legislativa dell'art. 14-bis del d.lgs n. 196/2005, che ha incluso anche gli avvisatori marittimi nell'ambito dei soggetti ammessi all'utilizzo del sistema telematico PMIS (art. 48-*quater* del d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020).

Con la nota avversata, la Capitaneria ha comunicato: i) di voler attendere la definizione del presente giudizio prima di riesercitare i propri poteri normativi; ii) che avrebbe, comunque, proceduto alla modifica dell'ordinanza in relazione alla modifica normativa; iii) che quest'ultima si è limitata ad

includere gli avvisatori fra i soggetti ammessi ad accedere al PMIS ma non ha comportato né un mutamento del loro ruolo né tanto meno il riconoscimento della loro abilitazione a svolgere funzioni pubblicistiche connesse al funzionamento del sistema.

Al proposito, la società ricorrente ha contestato la motivazione del diniego del riesame, sulla base dell'architettura logica per cui la novella normativa avrebbe riconosciuto il suo diritto ad accedere senza limite a tutti i dati del PMIS e ad implementare il sistema.

Senonché, la nota gravata resiste alle censure, tenuto conto che:

- l'istanza di autotutela è stata preordinata a sollecitare l'esercizio di poteri normativi dal contenuto largamente discrezionale, che la Capitaneria si è riservata di esplicitare con la dovuta ponderazione e tenendo nel dovuto conto l'effettiva valenza della ridetta sopravvenienza normativa;
- in effetti, l'interpretazione logica e funzionale del nuovo testo dell'art. 14-*bis* del d.lgs n. 196/2005 induce a ritenere che la ricomprensione degli avvisatori marittimi nel novero dei soggetti abilitati ad accedere al PMIS non abbia inciso né sul loro ruolo né sulla natura delle loro funzioni che è e resta privatistica;
- la citata disposizione non attribuisce agli avvisatori marittimi alcuna funzione di rilevanza pubblicistica connessa al funzionamento del PMIS, non potendo tale conclusione trarsi soltanto dalla loro abilitazione allo scambio di "*informazioni di interesse commerciale*" utili a rendere più efficiente il sistema di gestione della movimentazione delle navi; il tenore di tale previsione non è tale da implicare, quindi, la necessità di riassegnare loro il ruolo rivestito prima dell'adozione dell'atto impugnato;
- il medesimo art. 14-*bis* del d.lgs n. 196/2005 non incide in alcun modo sulla competenza dell'Autorità Marittima di regolamentare e gestire, ai sensi dell'art. 81 del cod.nav., il sistema di monitoraggio dei tempi di arrivo, di sosta e di partenza delle navi e quindi di disciplinare i ruoli dei vari attori del sistema;
- in altri termini la novella non limita ma presuppone "a monte" il potere dell'Autorità Marittima di disciplinare il funzionamento del PMIS e il ruolo di ciascuno dei soggetti abilitati, per i quali la latitudine dell'accessibilità ai dati e le modalità dell'interazione col sistema potranno essere regolamentate in coerenza con la loro rispettiva natura e le relative caratteristiche;
- in particolare per quanto concerne gli avvisatori l'Amministrazione sarà chiamata ad individuare il giusto temperamento fra il loro ruolo nell'ambito del PMIS e la finalità commerciale che continua a connotarne in modo qualificante l'attività.

In definitiva, il Collegio, nel ribadire la correttezza giuridica e fattuale della nota di rigetto dell'istanza di riesame, non può non rilevare che il contenuto della novella normativa necessita di un'attenta opera di attuazione e di adattamento in chiave operativa da parte dell'Amministrazione, i cui esiti non sono affatto scontati, come pretenderebbe la società ricorrente.

15 - In definitiva, sia il ricorso originario che i motivi aggiunti vanno respinti in quanto sono infondati sulla base di quanto in precedenza illustrato.

16 – Le spese seguono la soccombenza e sono regolate nel dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite nei confronti delle Amministrazioni resistenti, liquidandole nella misura complessiva di euro 2.500,00, oltre ad oneri come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente

Luca Biffaro, Referendario

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Massimiliano Scalise

IL PRESIDENTE
Giuseppe Sapone

IL SEGRETARIO