

N. 04298/2014REG.PROV.COLL.
N. 07777/2013 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello n. 7777 del 2013, proposto da
Angelo Carella, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Pellegrino, ed
elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, corso del
Rinascimento n. 11, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

contro

Autorità portuale del Levante di Bari e Ministero delle infrastrutture e dei
trasporti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso la stessa
domiciliati ex lege in Roma, via dei Portoghesi n.12;

nei confronti di

Leonardo Nota, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione
terza, n. 351 del 7 marzo 2013, resa tra le parti e concernente il risarcimento

dei danni per la mancata iscrizione nel registro "sezione consulenti chimici di porto"

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità portuale del Levante e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2014 il Cons. Diego Sabatino e udito per le parti l'avvocato Giovanni Pellegrino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 7777 del 2013, Angelo Carella propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, n. 351 del 7 marzo 2013 con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro l'Autorità portuale del Levante di Bari e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché contro Leonardo Nota per l'annullamento della nota 06.06.11 n. 5252, con cui l'Autorità Portuale del Levante (Bari) ha esplicitato le ragioni per cui ha ritenuto di non iscrivere il ricorrente nella "Sezione Consulenti Chimici di Porto" istituita con decorrenza 03.02.2011 nell'ambito del registro di cui al secondo comma dell'art. 68 cod. nav.; di ogni altro atto presupposto connesso e/o consequenziale, tra cui la determinazione di rifiuto di iscrizione e la presupposta nota 21.01.2011 n. 886 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e per il risarcimento del danno;

Dinanzi al giudice di prime cure, era impugnata la nota in epigrafe, con la

quale l'Autorità Portuale del Levante aveva disposto l'iscrizione del ricorrente nel registro ex art. 68 cod. nav, sez. gen, per svolgere nei porti di Bari e Barletta l'attività di chimico di porto, e non di consulente chimico del porto, come invece richiesto dal ricorrente.

A fondamento del proprio ricorso, l'originario ricorrente deduceva i seguenti profili di legittimità: violazione e falsa applicazione della circ. min. n. 1160 del 10.12.1999, nonché dell'ordinanza dell'Autorità Portuale del Levante n. 2/10; violazione degli artt. 7 e 21 nonies l. n. 241/90; eccesso di potere per sviamento, disparità di trattamento, errore, contraddittorietà.

Nella camera di consiglio del 22.9.2011 il T.A.R. rigettava l'istanza di tutela cautelare, con provvedimento confermato da questa Sezione, con ordinanza n. 5476/11.

All'udienza del 7.2.2013 il ricorso veniva discusso e deciso con la sentenza appellata, redatta in forma semplificata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia l'errata ricostruzione in fatto ed in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo le proprie doglianze.

Nel giudizio di appello, si è costituita l'Avvocatura dello Stato per l'Autorità portuale del Levante di Bari e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

All'udienza del 19 novembre 2013, l'esame dell'istanza cautelare veniva rinviato al merito.

Alla pubblica udienza del 10 giugno 2013, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello è fondato e merita accoglimento entro i termini di seguito precisati.

2. - Osserva il Collegio come il tema dell'iscrizione dei consulenti chimici del porto nell'apposito registro istituito ai sensi dell'art. 68 cod. nav., dopo una prima alterna valutazione in sede giurisdizionale, abbia avuto una espressa e considerazione con due diverse sentenze della Sezione sesta (n. 4991 del 20 settembre 2012 e n. 5623 del 18 settembre 2009), che hanno adottato una interpretazione estensiva dei requisiti necessari per la detta abilitazione.

In dettaglio, si è così osservato (sentenza n. 4991 del 2012) che:

“non esiste, a livello primario, una definizione normativa del consulente chimico di porto.

“L'art. 68, cod. nav. (“vigilanza sull'esercizio di attività nei porti”) si limita a precisare che “coloro che esercitano un'attività nell'interno dei porti ed in genere nell'ambito del demanio marittimo sono soggetti, nell'esplicazione di tale attività, alla vigilanza del comandante del porto”; e che “il capo del compartimento, sentite le associazioni sindacali interessate, può sottoporre all'iscrizione in appositi registri, eventualmente a numero chiuso, e ad altre speciali limitazioni coloro che esercitano le attività predette”.

“Nella prassi si è parlato di consulenti chimici o di periti chimici di porto, ma senza che tali definizioni siano state mai ancorate a professioni specifiche o al possesso dell'iscrizione in specifici albi professionali.

“Solo a partire dal 1991 (v. d.m. 22 luglio 1991 – “norme di sicurezza per il trasporto marittimo alla rinfusa di carichi solidi”) è stato fatto formale riferimento alla figura del “consulente chimico di porto”, ma fornendone la

semplice, generica definizione che segue: “1.25 Consulente chimico di porto: il consulente iscritto nel registro di cui all'articolo 68 del codice della navigazione”.

“Anche nel d.lgs. n. 272 del 27 luglio 1999 (“adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della L. 31 dicembre 1998 n. 485”) si fa riferimento - per la prima volta, a livello primario - al “consulente chimico di porto”, ma senza alcuna indicazione in ordine agli specifici requisiti professionali che il medesimo debba possedere (non diversamente, nel d.m. del 31 ottobre 2007 viene utilizzata, nella Sezione 1, n. 1.25, la stessa definizione contenuta nel d.m. 22 luglio 1991: “Consulente chimico di porto - il consulente iscritto nel registro di cui all'articolo 68 del codice della navigazione”).

“In tale contesto, caratterizzato dal fatto che viene individuata un'attività professionale da svolgersi in seno ai porti senza alcuna precisazione in merito ai titoli necessari, il Ministero dei trasporti e della navigazione ha emanato la circolare relativa alla “disciplina dell'attività dei consulenti chimici di porto” (diretta alle Capitanerie di porto ed alle Autorità portuali) n. 1160 del 10 dicembre 1999, precisante che “i consulenti chimici per operare in ambito portuale devono essere iscritti nel registro istituito ai sensi dell'art. 68, cod. nav., dal capo del circondario marittimo o dall'autorità portuale dove istituita” e che, tra i requisiti d'iscrizione, vi è anche la laurea in “ingegneria chimica” (accanto a quelle in chimica e in chimica industriale).”

Sulla scorta di tali elementi normativi, l'attività del consulente chimico di

porto è così descritta: “accertano le condizioni di pericolosità delle navi relativamente alla presenza di vapori gas pericolosi (inflammabili, tossicocivi, ecc.); accertano le condizioni di pericolosità per l’ingresso degli uomini nelle cisterne, nei serbatoi.....; accertano le condizioni di pericolosità per lavori meccanici a freddo e/o con fonti termiche e/o per l’immissione delle navi in bacino; accertano che i residui solidi o liquidi della bonifica o degassificazione non presentino pericolosità agli effetti di incendi, esplosioni, corrosività o tossicità; rilasciano, determinandone la durata di validità, i relativi certificati attestanti i risultati degli accertamenti effettuati; esprimono pareri su richiesta dell’autorità competente per quanto concerne la sicurezza in ambito portuale, in merito alle merci pericolose e in tutti i casi previsti dalla normativa.....in materia di sicurezza della nave e del porto; compiono gli accertamenti per il rilascio dei certificati attestanti lo stato di sicurezza richiesto per effettuare il lavaggio delle cisterne.....”, e quant’altro.

Pertanto, non essendovi stata una disciplina dell’istituzione o della gestione dello specifico registro, nel caso in esame (come anche in quello assunto a precedente), era stata rifiutata l’iscrizione ritenendo carenti i requisiti essenziali richiesti dalla predetta circolare ministeriale, considerata direttamente cogente, con provvedimento ritenuto corretto da parte del primo giudice, atteso che solo professionisti iscritti all’albo dei chimici potessero svolgere l’attività di consulenti chimici di porto, dal momento che soltanto riguardo a tale categoria di professionisti laureati il d.P.R. 5 giugno 2001 n. 328 (recante “modifiche ed integrazioni della disciplina dei requisiti per l’ammissione all’esame di Stato e delle relative prove per l’esercizio di talune professioni, nonché della disciplina dei relativi

ordinamenti”) aveva previsto, tra l’altro (art. 36, comma 2, lettera m)), la possibilità di svolgere “accertamenti e verifiche su navi relativamente agli aspetti chimici; rilascio di certificato di non pericolosità per le navi”).

Occorre tuttavia osservare come il decreto riservava agli iscritti all’albo dei chimici dette attività e, ai sensi dell’art. 16, r.d. 1° marzo 1928 n. 842 (“regolamento per l’esercizio della professione di chimico”), “le perizie e gli incarichi in materia di chimica pura ed applicata possono essere affidati dall’autorità giudiziaria e dalle pubbliche amministrazioni soltanto agli iscritti nell’albo dei chimici...”, mentre “devono poi essere redatte dagli iscritti nell’albo le perizie e le analisi, che devono essere presentate alle pubbliche amministrazioni”.

Sulla scorta di questa ricostruzione, i precedenti evocati hanno evidenziato come il limite intrinseco, dato dalla circolare, non potesse valere per soggetti altrimenti abilitati.

Si legge, infatti, nella ricordata sentenza: “Tanto premesso, laddove le prestazioni alle quali sia chiamato il consulente chimico di porto vengano rese a favore di privati e non siano strettamente circoscritte all’effettuazione di analisi chimiche, le attività previste dalla citata circolare ministeriale, di natura innovativa e non retroattiva, per i profili disciplinanti quanto previsto dall’art. 68, cod. nav., (peraltro, come fonte meramente sub-regolamentare per i liberi professionisti in esame, esercenti un servizio di pubblica necessità: cfr. C.g.a. Regione siciliana, sent. n. 320/2012) potranno essere svolte anche da soggetti, muniti di idonei titoli ...”.

Le coordinate interpretative appena ricordate ben possono essere applicate alla fattispecie in esame, dove il ricorrente vanta titoli professionali (in particolare la laurea in chimica e l’abilitazione all’esercizio della

professione), che ben ricalcano le competenze richieste per lo svolgimento dell'attività in esame.

Pertanto, la sussistenza dei presupposti per consentire la desiderata iscrizione permette di ritenere fondato l'appello, in parte qua.

3. - Va invece respinta l'istanza risarcitoria proposta.

In disparte ogni considerazione sulla mancata prova del danno subito, va evidenziato come nel caso in esame verrebbe a mancare uno degli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, ossia la colpa dell'amministrazione, attesa l'oggettiva situazione di complicazione normativa, idonea a ingenerare uno stato d'incertezza nell'individuazione prima e nell'applicazione poi della corretta normativa.

4. - L'appello va quindi accolto, salvo che per l'istanza risarcitoria. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oscillazioni giurisprudenziali sulla questione decisa e dalle oggettive difficoltà di accertamenti in fatto, idonee a incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (così da ultimo, Cassazione civile, sez. un., 30 luglio 2008 n. 20598).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Accoglie l'appello n. 7777 del 2013 e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza,

- n. 351 del 7 marzo 2013, accoglie il ricorso di primo grado;
2. Rigetta la domanda di risarcimento dei danni;
3. Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2013, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Paolo Numerico, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Michele Corradino, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Giulio Veltri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/08/2014

IL SEGRETARIO

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