

Publicato il 26/06/2019

N. 00773/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01568/2015 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1568 del 2015, proposto da
Fabrizio Berton, Roberto Bressan, Dino Carnio, Roberto Cipolato, Cristian Da
Ros, Gerardo Desantis, Antonino Di Bella, Enzo Di Franco, Igor Gardellin,
Walter Giraldo, Davide Giurato, Massimiliano Luciani, Pasquale Lucibello,
Francesco Misiano, Luisa Muffato, Gianpaolo Pamio, Luigi Pavoni, Domenico
Pellegrini, Umberto Pitteri, Emilio Ricciardi, rappresentati e difesi dall'avvocato
Pietro Celli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Claudio
Gravagna in Venezia - Mestre, via L. Einaudi, 15;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e
Questura di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di
Venezia, presso i cui uffici domiciliano in Venezia, San Marco, 63;

avverso

il sostanziale silenzio serbato dal Questore di Venezia in relazione all'istanza presentata il 29 maggio 2015, e dunque la permanenza dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere, previo accertamento della natura soprassessoria della comunicazione della Questura di Venezia, Uff. Pers. 1423/Categ.2.10/2015 del 29 luglio 2015, comunicato a mezzo pec agli interessati il 31 luglio 2015;

e per l'accertamento

del diritto dei ricorrenti alla formalizzazione dell'incarico di comandante di unità navale mediante provvedimento espresso di nomina e alla conseguente comunicazione alla Direzione Centrale per le Risorse Umane – Servizio T.E.P. e Spese Varie ai fini dell'erogazione dell'indennità supplementare mensile di comando navale di cui all'art. 10, comma 1, della legge 23 marzo 1983, n. 78, ordinando alla Questura di Venezia di provvedere, entro un termine ritenuto congruo, in ordine all'istanza stessa, tenuto conto del D.M. 555-DOC/C3CL/1081 del 18 febbraio 2014 e del provvedimento del Servizio Reparti Speciali prot. n. 300/C3/50.1/12209 del 10 settembre 2014;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e della Questura di Venezia;

Viste le memorie difensive;

Vista la sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 13 maggio 2016, n. 498;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2019 il dott. Giovanni Giuseppe Antonio Dato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Gli odierni ricorrenti espongono di essere in servizio nella Polizia di Stato presso la Questura di Venezia e allegano di essere in possesso del titolo professionale di “*Comandante di Unità Navale per la navigazione costiera*” (ovvero della qualifica tecnica di Comandante Costiero).

Rappresentano che essendo di fatto al comando delle unità navali della Polizia di Stato utilizzate dalla Questura di Venezia, in data 29 maggio 2015 hanno presentato istanza al Questore di Venezia affinché – previo accertamento che gli interessati sono di fatto al comando delle unità navali indicate nella stessa istanza - procedesse alla “*formalizzazione dell’incarico di comandante di ciascuna di esse mediante provvedimento espresso di nomina, con conseguente comunicazione al Servizio T.E.P. per l’attribuzione della prevista indennità supplementare mensile di comando navale di cui all’art. 10 della legge 78/1983*”. Analoga richiesta era stata presentata in data 20 giugno 2014 al Servizio Reparti Speciali del Dipartimento della P.S., che, però, aveva declinato la competenza in favore della Questura di Venezia.

Con nota prot. n. 1423/Categ.2.10/2015 del 29 luglio 2015 (inviata mezzo PEC il successivo 31 luglio 2015), la Questura di Venezia – Ufficio Personale ha comunicato che non avrebbe adottato alcuna determinazione in merito all’istanza degli interessati, risultando allo stato inattuata la previsione dell’art. 13, comma 3, del d.P.R. n. 164/2002.

Per l’effetto, con ricorso consegnato per la notifica all’ufficiale giudiziario in data 28 ottobre 2015, notificato il 29 ottobre 2015 e depositato l’11 novembre 2015, gli esponenti hanno avanzato le domande in epigrafe.

1.1. Il Ministero dell’Interno e la Questura di Venezia si sono costituiti in giudizio chiedendo la declaratoria di inammissibilità, improponibilità, irricevibilità e comunque la reiezione del ricorso e di ogni domanda.

Con successiva memoria la parte resistente ha eccepito in primo luogo l’inammissibilità del ricorso con riferimento alle posizioni dei ricorrenti Dino Carnio e Davide Giurato, esistendo già nei confronti di questi ultimi una

pronuncia del giudice amministrativo su analoga domanda, con conseguente violazione del principio del *ne bis in idem*.

In secondo luogo, la parte resistente ha eccepito l'inammissibilità, per originaria carenza di interesse, della domanda diretta a far accertare e dichiarare *l'illegittimità del sostanziale silenzio serbato dal Questore di Venezia in ordine all'istanza presentata in data 29 maggio 2015 e, quindi, la permanenza dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere*, sussistendo un provvedimento espresso conclusivo del procedimento attivato dalle parti.

Nel merito, poi, la parte resistente ha sostenuto l'infondatezza del ricorso.

1.2. Con sentenza non definitiva 13 maggio 2016, n. 498 questa Sezione ha accolto l'eccezione di inammissibilità del ricorso nella parte diretta a far accertare l'inadempimento del Questore di Venezia all'obbligo di provvedere derivante dall'istanza inoltrata dagli odierni ricorrenti in data 29 maggio 2015.

La predetta sentenza ha infatti evidenziato che la nota del Questore di Venezia del 29 luglio 2015 ha fornito una risposta articolata in cui ha esaminato i presupposti di fatto e di diritto dell'inquadramento richiesto concludendo che, *“in mancanza ... di una elencazione delle posizioni di comando, come richiesto dal DPR 164/2000”*, l'Ufficio si trova nella *“impossibilità di assumere deliberazioni diverse da quelle attuali”*, ossia di diniego all'inquadramento richiesto.

E' stato ulteriormente precisato nella predetta sentenza che tale provvedimento non si è limitato, quindi, a rinviare *sine die* la conclusione del procedimento, ma ha un chiaro contenuto di rigetto della richiesta di formalizzazione dell'incarico di Comandante di Unità Navale ai fini del riconoscimento dell'indennità ad esso collegata, evidenziando i motivi per i quali l'Amministrazione non la ritiene concedibile.

Pertanto, in considerazione dell'esistenza di un provvedimento espresso esistente già al momento della proposizione della domanda, è stata dichiarata l'inammissibilità del ricorso, per carenza originaria di interesse, nella parte in cui

è diretto a far accertare e dichiarare “l’illegittimità sostanziale del silenzio”, in tesi (erronea) serbato dall’Amministrazione convenuta.

La sentenza ha però rilevato, nel contempo, che il ricorso è finalizzato anche a contestare, nel merito, le ragioni poste a fondamento del rigetto, al fine di far accertare in giudizio la fondatezza della pretesa in ordine alla richiesta di formalizzazione dell’incarico in questione e al conseguente riconoscimento dell’indennità ad esso ricollegata ai sensi dell’art. 10, comma 1, legge n. 78/1983 e che quanto a tale seconda richiesta, sussistevano invero i presupposti per la conversione del rito sul silenzio in quello ordinario, ai sensi e per gli effetti dell’art. 32, comma 2, cod. proc. amm..

Conseguentemente l’adito Tribunale ha disposto, *in parte qua*, la rimessione della causa sul ruolo per la relativa trattazione in udienza pubblica. Di qui la prosecuzione nella presente sede, *in parte qua*, del giudizio instaurato con il ricorso in epigrafe.

1.3. All’udienza pubblica dell’8 maggio 2019, i difensori delle parti, come da verbale, dopo breve discussione, si sono riportati alle conclusioni già prese chiedendone l’accoglimento.

Il Presidente f.f. ha formulato avviso alle parti, ai sensi dell’art. 73 comma 3, cod. proc. amm. circa la sussistenza di possibili profili di inammissibilità per omessa impugnazione del provvedimento della Questura di Venezia che non ha dato riscontro positivo alla richiesta dei ricorrenti.

Il Collegio si è dunque riservato di provvedere e ha trattenuto il ricorso in decisione.

DIRITTO

1. Occorre premettere che quanto all’istanza avanzata dalla parte ricorrente di riunione del presente ricorso, iscritto al n. r.g. 1568/2015, a quello iscritto al n. r.g. 750/2015, nessun obbligo sussiste in capo al giudicante, essendo l’esercizio del potere di riunione affidato alla valutazione discrezionale del giudice (cfr.

Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2018, n. 1055), come peraltro evidenzia la stessa formulazione letterale dell'art. 70 cod. proc. amm. (*Il collegio può [...] disporre la riunione di ricorsi connessi*).

Ciò posto il Collegio ritiene di non disporre la richiesta riunione perché non utile alla celere definizione del giudizio.

2. *In limine litis* il Collegio dichiara l'inutilizzabilità della memoria depositata dalla parte ricorrente in data 7 aprile 2019 (alle ore 20:30, come risulta dal sistema).

Ed invero, in relazione all'udienza pubblica dell'8 maggio 2019, il termine di 30 giorni liberi fissato dall'art. 73, comma 3, cod. proc. amm. veniva a scadere il 7 aprile 2019 (domenica).

Orbene, alla luce della disciplina fissata dall'art. 52 cod. proc. amm. se il termine a ritroso scade di domenica va anticipato al sabato (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 luglio 2011, n. 4454; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 5 marzo 2019, n. 682; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 5 novembre 2018, n. 6425): di qui la tardività e, quindi, l'inutilizzabilità della memoria.

3. Il Collegio ritiene di poter prescindere, per ragioni di economia processuale, dall'esame dell'eccezione di inammissibilità della domanda proposta dai ricorrenti Dino Carnio e Davide Giurato: eccezione frapposta dalla difesa della parte resistente per violazione del principio *ne bis in idem* (in considerazione dell'affermata riproposizione della domanda giudiziale già esaminata e decisa in altro contenzioso con riguardo ai suddetti due ricorrenti). Ciò, in quanto il ricorso, per le ragioni *infra* specificate, deve essere respinto siccome infondato.

Sul punto si ritiene utile rammentare come il giudice, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali in connessione con quello del rispetto della scarsità della risorsa - giustizia (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5; Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9; Cons. Stato, sez. III, 14 novembre 2018, n. 6420), possa derogare alla naturale rigidità dell'ordine di esame delle questioni, ove ritenga preferibile risolvere la lite rigettando il ricorso nel merito o nel rito in

base ad una ben individuata “ragione più liquida”, e purché sia stata preventivamente assodata, da parte del medesimo giudice, la giurisdizione e la competenza.

4. Al riguardo, appare necessario richiamare, innanzitutto, la disciplina normativa racchiusa nel più volte citato art. 10 (*Indennità supplementare di comando navale, di mancato alloggio e di fuori sede*) della legge 23 marzo 1983, n. 78, il quale così recita: <<Agli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica quando in comando di singole unità o gruppi di unità navali spetta, per il periodo di percezione dell'indennità di cui all'articolo 4, un'indennità supplementare mensile di comando navale nella misura del 30 per cento dell'indennità di impiego operativo stabilita in relazione al grado e all'anzianità di servizio militare dall'annessa tabella I, escluse le maggiorazioni indicate alle note a) e b) della predetta tabella>> (comma 1); <<L'indennità di cui al comma precedente spetta altresì agli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica titolari di comando che abbiano funzioni e responsabilità corrispondenti. I destinatari della predetta indennità saranno determinati, su proposta del capo di stato maggiore della difesa con decreto del Ministro della difesa da emanare di concerto con il Ministro del tesoro>> (comma 2).

Va poi evidenziato che ai sensi dell'art. 3 del decreto legge 21 settembre 1987, n. 387 convertito con modificazioni in legge 20 novembre 1987, n. 472, <<Al personale della Guardia di finanza competono le indennità di cui agli articoli 4 e 10 della legge 23 marzo 1983, n. 78, secondo misure e modalità che saranno fissate con decreto del Presidente della Repubblica da emanarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Dette indennità sono cumulabili, nella misura massima del 50 per cento per quella prevista dall'art. 4 della legge 23 marzo 1983, n. 78, e nella misura intera per quelle previste dall'art. 10 della medesima legge, con l'indennità mensile pensionabile di cui alla legge 1° aprile 1981, n. 121>> (comma 18-bis); <<Le indennità di cui al comma 18- bis sono estese, con le stesse misure e modalità fissate con il decreto del Presidente della Repubblica previsto dal medesimo comma, al personale della Polizia di Stato,

dell'Arma dei carabinieri e del Corpo degli agenti di custodia che si trovi nelle stesse condizioni di impiego e di imbarco>> (comma 18-quater).

Infine, ai sensi dell'art. 13 (*Indennità di impiego operativo per attività di aeronavigazione, di volo, di pilotaggio, di imbarco ed altre indennità*) del decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 2002, n. 164 <<*Ai fini della prevista corresponsione dell'indennità di comando navale per il personale che riveste funzioni e responsabilità corrispondenti al comando di singole unità o gruppi di unità navali, di cui all'articolo 10 della legge sulle indennità operative, si provvede all'individuazione dei titolari di comando con determinazione delle singole Amministrazioni interessate di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze*>> (comma 3).

Ciò premesso sul piano normativo, la Questura di Venezia, con la nota datata 29 luglio 2015, ha fatto applicazione – per respingere la richiesta dei ricorrenti – del citato art. 13 del d.P.R. n. 164/2002 che però concerne l'art. 10, comma 2 (e non il comma 1), della legge 23 marzo 1983, n. 78.

In ordine a tale ultima previsione normativa appare consolidato in giurisprudenza il principio in base al quale l'individuazione degli ufficiali e sottufficiali che espletano funzioni di comando, presupposto indefettibile ai fini della corresponsione dell'indennità supplementare di comando di cui all'art. 10 comma 2, legge 23 marzo 1983 n. 78, non discende direttamente dalla suddetta legge, ma passa attraverso un atto di normazione secondaria, consistente in un provvedimento amministrativo di natura costitutiva e non meramente ricognitiva. In altre parole, l'individuazione delle funzioni di comando a cui connettere la detta indennità richiede un provvedimento amministrativo di natura costitutiva e non meramente ricognitiva, così che il decreto interministeriale attuativo rappresenta un passaggio obbligato per rendere operativa la previsione normativa primaria.

È, perciò, evidente come, fintanto che non vi sia stata l'adozione del previsto decreto interministeriale di adozione, non sorga, in capo ai soggetti preposti agli

uffici individuati, il diritto di credito inerente l'indennità in esame (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358).

Orbene, la Questura di Venezia, con la nota del 29 luglio 2015, ha in realtà errato nell'individuazione della fonte normativa sulla quale fondare l'opposto diniego, posto che, in modo chiaro, gli esponenti, con l'istanza del 29 maggio 2015 hanno chiesto la “*formalizzazione dell’incarico mediante emissione del relativo decreto di nomina*” funzionale all'erogazione dell’“*indennità supplementare mensile di comando navale di cui all’articolo 10, comma 1, della legge 78/1983*” (cfr. pag. 3 dell'istanza) e non già dell'indennità di cui al successivo comma 2 del cit. art. 10.

Premesso che non è stata formalmente introdotta dalla parte ricorrente una domanda di tutela di tipo costitutivo e fermo quanto appena detto sulla nota della Questura di Venezia datata 29 luglio 2015, occorre a questo punto esaminare la domanda di accertamento del diritto dei ricorrenti alla formalizzazione dell'incarico di comandante di unità navale mediante provvedimento espresso di nomina ai fini dell'erogazione dell'indennità supplementare mensile di comando navale di cui all'art. 10, comma 1, della legge 23 marzo 1983, n. 78.

Non vi è dubbio alcuno, infatti, che i ricorrenti hanno agito in sede giurisdizionale al fine di tutelare posizioni di *diritto soggettivo avente carattere patrimoniale*, sicché le domande proposte sono qualificabili come azioni di accertamento e di condanna.

Ne discende che in ipotesi di ricorso proposto per ottenere il riconoscimento di un diritto patrimoniale immediatamente collegato al rapporto di impiego, come nel caso in esame, il giudizio non ha carattere impugnatorio, bensì di accertamento del diritto, e ricadendo lo stesso ricorso nell'orbita della giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo il medesimo giudizio deve essere definito esaminando la richiesta sostanziale, prescindendo dalla

qualificazione formale della domanda (arg. *ex* T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 1 marzo 2013, n. 560).

5. I ricorrenti hanno asserito che il diritto di ottenere la formalizzazione dell'incarico di comandante dell'unità navale a cui di fatto sono designati e, di conseguenza, l'erogazione dell'indennità supplementare mensile di comando navale di cui all'art. 10, comma 1, della l. 78/1983, non può essere negato sul presupposto che le imbarcazioni utilizzate dalla Questura di Venezia non possiedono le caratteristiche tecniche previste per essere considerate “unità navali” ai sensi delle norme che regolano l'attribuzione dell'indennità supplementare di cui trattasi.

Secondo i ricorrenti, la definizione normativa di unità navale, oggi riproposta nell'art. 293 del D.P.R. 90/2010, sarebbe contemplata nell'ambito della normativa regolamentare ai soli fini del Titolo II del Libro II del Regolamento stesso, e cioè ai fini dell'iscrizione nel quadro del naviglio militare dello Stato di unità dell'Esercito italiano, dell'Aeronautica militare, dell'Arma dei carabinieri, del Corpo della guardia di finanza e del Corpo delle capitanerie di porto.

Tale nozione – che a seguito della smilitarizzazione del 1981 riguarderebbe, oggi, soltanto le unità in dotazione all'Esercito, all'Aeronautica, all'Arma dei carabinieri, alla Guardia di finanza e al Corpo delle capitanerie di porto – individuerrebbe invero i requisiti che una **nave** deve avere per essere considerata unità navale ai fini dell'iscrizione nel quadro del naviglio militare dello Stato, requisiti che sono pressoché identici a quelli che un'imbarcazione deve avere per essere considerata “**nave**”, sia pure - anche in questo caso - ai soli fini dell'iscrizione nel Registro delle navi e dei galleggianti in servizio governativo non commerciale di cui si è detto (cfr. art. 281 del D.P.R. 90/2010).

Se dunque la nozione di «unità navale» - da intendersi come la “**nave** che ha: a) dimensioni e caratteristiche che la rendano idonea alla navigazione autonoma sul mare, sui laghi, fiumi, canali e altre acque interne; b) un comandante a essa

espressamente designato; c) un equipaggio a essa assegnato e in grado di alloggiare, di massima, stabilmente a bordo” - non ha, per espressa previsione regolamentare (artt. 281 e 293 del D.P.R. 90/2010), valenza di carattere generale, la stessa non potrebbe essere considerata, quantomeno in termini assoluti, ai fini del riconoscimento dell'indennità supplementare di comando navale di cui all'art. 10, comma 1, della legge n. 78/1983.

Detta indennità, per i ricorrenti, dovrebbe essere infatti erogata a seguito del positivo accertamento: 1) che il natante sia riconosciuto come unità o mezzo navale; 2) che il comandante designato dell'unità o mezzo navale possieda le abilitazioni e i requisiti previsti dalla legge.

Quanto al primo presupposto, la nozione generale di unità navale (o **nave**) si ricaverebbe, per i ricorrenti, dall'art. 136 del codice della navigazione (Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327; gli esponenti richiamano, altresì, l'art. 302 del D.P.R. 15.2.1952, n. 328, Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione).

Su tali basi, le imbarcazioni comandate dai ricorrenti dovrebbero essere riconosciute come “unità navali”, trattandosi di navi minori (più precisamente di navi costiere, in quanto *"per caratteristiche, per dotazioni e per sistemazioni riservate all'equipaggio"* sono atte soltanto alla navigazione costiera e a quella interna) ed essendo esse espressamente classificate come navi (Categoria "Motonave") in sede di certificazione R.I.Na..

In ogni caso, le unità navali comandate dai ricorrenti soddisferebbero i requisiti per l'iscrizione nel Registro delle navi e dei galleggianti in servizio governativo non commerciale, trattandosi di imbarcazioni (o navi, o unità navali, o mezzi navali, o natanti che dir si voglia) impiegate in attività d'istituto della Polizia di Stato (cui sono attribuite competenze in materia di pubblica sicurezza) ed essendo dotate di:

- 1) equipaggio non sottoposto all'ordinamento militare, imbarcato e alloggiato di massima stabilmente a bordo (la possibilità di ospitare un equipaggio a bordo si desume dalle caratteristiche tecniche dei natanti; la presenza di un equipaggio è obbligatoria; l'equipaggio risulta imbarcato, in quanto gode della relativa indennità);
- 2) dimensioni e caratteristiche per la navigazione autonoma sul mare, sui laghi, sui fiumi, sui canali e sulle altre acque interne (le unità navali in questione sono utilizzate tanto per la navigazione costiera quanto per quella interna, al pari delle motovedette della Guardia di finanza e dell'Arma dei Carabinieri iscritte nei ruoli speciali del naviglio militare dello Stato);
- 3) comandante espressamente designato (durante la navigazione è sempre presente un comandante espressamente designato, quantunque non formalmente nominato).

Inoltre, l'art. 289, comma 1, del d.P.R. 90/2010 prevede che le unità e i mezzi navali iscritti nel Registro delle navi e galleggianti in servizio governativo non commerciale *"inalberano la bandiera nazionale costituita dal tricolore italiano, caricato al centro della fascia bianca dell'emblema dello Stato, di cui al decreto legislativo 5 maggio 1948, n. 535, conforme al modello risultante dall'Allegato A di cui all'art. 291"* e ai sensi del successivo comma 3 tale disposizione si applica (con modalità da stabilirsi con decreti delle amministrazioni interessate) *"anche al naviglio in dotazione alle Forze di polizia non iscritto nel registro"*, ragion per cui le unità navali a disposizione della Questura di Venezia inalberano anch'esse detta bandiera (la quale consentirebbe persino di navigare in acque internazionali).

I ricorrenti richiamano, altresì, l'art. 94, commi 3, 4 e 5, della **Convenzione** internazionale di **Montego Bay**, ratificata dall'Italia con legge 689/1994, e argomentano che nel caso di specie:

- o l'Amministrazione dell'Interno sta operando in palese violazione dell'art. 94, comma 4, della **Convenzione** cit., in quanto sta omettendo di garantire che le

unità navali a disposizione della Questura di Venezia siano formalmente affidate a un comandante, con conseguente violazione della legge di ratifica della **Convenzione di Montego Bay**, e dunque in violazione dell'art. 10, comma 1, Cost.,

- o tali norme risultano invece rispettate, avendo l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza assunto le necessarie iniziative volte a garantirne comunque l'osservanza, come la designazione di fatto di un comandante abilitato e di un equipaggio adeguato per ciascuna unità, ma in tal caso occorrerà riconoscere al comandante l'indennità di cui all'art. 10, comma 1, della legge 78/1983.

Ancora, i ricorrenti hanno richiamato l'orientamento assunto in merito all'indennità supplementare mensile di comando navale di cui all'art. 10, comma 1, cit. dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza desumibile dalla note prot. n. 333-G/9801.B.106 della Direzione Centrale del Personale - Servizio T.E.P. e Spese varie rispettivamente del 15.12.1989 e del 27.10.1992.

In sostanza, secondo i ricorrenti, ai fini della corresponsione dell'indennità in questione, la Direzione Centrale del Personale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza avrebbe ritenuto, fin dal 1992, di poter superare sia l'assimilazione tra 'unità navale' e 'motovedetta', sia i requisiti indicati nella precedente circolare (del 15.12.1989) per detto tipo di imbarcazione, con ciò intendendo in maniera estensiva il concetto di "unità navale". Tale concetto non escluderebbe ma anzi confermerebbe la necessità della presenza a bordo di personale "munito di regolare abilitazione", cioè con qualifica di comandante, che, "con carattere di stabilità, abbia la responsabilità tecnico-nautica del natante".

In altri termini, per i ricorrenti, sembrerebbe che neppure occorra - ai fini della corresponsione di detta indennità - che il personale specializzato sia formalmente investito dell'incarico di comandante di unità navale, essendo

sufficiente che la responsabilità tecnico-nautica del natante o unità navale sia affidata, con carattere di stabilità, a personale abilitato.

Infine gli esponenti hanno argomentato che con nota prot. n. 300/C.3/50/322 del 4.1.2006, il Servizio Reparti Speciali del Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha ribadito alla Questura di Venezia "che le attuali disposizioni prevedono che l'equipaggio delle unità navali costiere sia composto da due comandanti ed un motorista", osservando che "in attesa di una eventuale normativa che modifichi le predette disposizioni..., nella navigazione in acque interne, qualora le condizioni di sicurezza lo consentano, il Dirigente dell'Ufficio possa disporre che l'equipaggio sia formato da due comandanti costieri, oppure un comandante costiero ed un motorista o almeno da un comandante costiero ed un generico".

Da ciò si evincerebbe, espongono i ricorrenti, come il Dipartimento della P.S. abbia già riconosciuto, in passato, che le unità navali in dotazione alla Questura di Venezia non possono non avere un comandante ad esse espressamente designato, unitamente ad un equipaggio che, in condizioni particolari, può essere persino costituito da un dipendente non specializzato, senza necessità che i natanti siano dotati di "servizi igienici, cuccette e cambusa": la mancanza di questi - considerata asseritamente indicativa dell'impossibilità di alloggiare, di massima, un equipaggio stabilmente a bordo - non potrebbe, al contrario, costituire ostacolo al pieno riconoscimento dei diritti degli odierni ricorrenti.

A tali diritti non osterebbe il noto precedente giurisprudenziale in materia (Cons. St., Sez. IV, sentenza n. 3080 del 2004, che ha confermato la pronuncia del T.A.R. del Veneto, Sez. I, n. 2102 del 2002), in quanto reso su presupposti normativi e di fatto del tutto diversi rispetto a quelli indicati nel ricorso in epigrafe.

Semmai, la pronuncia in questione non farebbe altro che confermare che "occorre di volta in volta verificare se le imbarcazioni usate possano essere

considerate rientrare nelle medesime caratteristiche previste dall'ormai abrogato D.M. 18 agosto 1978" e che comunque non appaiono legittimi i provvedimenti (in specie: la Circolare del Capo della Polizia n. 300/C.2/50.1/514 del 5 febbraio 1996, emanata in attuazione del D.M. 11 gennaio 1996, n. 300.C.2/50.1/501) che individuano tali imbarcazioni soltanto in alcuni tipi di natanti, e precisamente quelli tipo 'Squalo', tipo 'Nelson' e tipo 'Intermarine' (allegato alla circolare NR 300 C.2/50.1/514 del 5 febbraio 1996). Ciò, sia perchè, in prosieguo di tempo, possono entrare in esercizio altri natanti in possesso dei requisiti richiesti, che si vedrebbero esclusi soltanto per un fatto di mancata ricomprensione nominale, sia in quanto occorre anche verificare tutte le altre caratteristiche richieste, per cui la circolare medesima non può essere considerata corretto modo di individuazione delle tipologie di natanti per i quali si rende necessaria l'indennità di comando navale (così la sentenza in commento).

5.1. Le argomentazioni dei ricorrenti sono infondate.

Giova subito precisare che, in merito al riconoscimento ed erogazione dell'indennità *ex* art. 10 comma 1, della legge 23 marzo 1983 n. 78, non è fondata la tesi dei ricorrenti volta a ricavare la nozione di "unità navale" ovvero di "**nave**" dal c.d. codice della navigazione (art. 136, con le specificazioni racchiuse nell'art. 328 del relativo regolamento di esecuzione).

Sul punto deve infatti evidenziarsi che per il principio di "specialità" (*lex specialis derogat generali*) la definizione di "**nave**" – ai fini di interesse - deve essere tratta dall'art. 281 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (recante *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*), in base al quale si intende per "**nave**" <<qualsiasi costruzione di proprietà esclusiva delle amministrazioni dello Stato, destinata al trasporto per acqua per lo svolgimento di attività d'istituto [...] dotata di: 1) equipaggio non sottoposto all'ordinamento militare, imbarcato e alloggiato di massima stabilmente a bordo; 2) dimensioni e caratteristiche per la navigazione autonoma sul mare, sui

*laghi, sui fiumi, sui canali e sulle altre acque interne; 3) un comandante espressamente designato>>, e ciò in relazione alla nozione di “servizio governativo non commerciale” con il quale si intende <<[...] l'impiego della **nave** e del galleggiante in attività d'istituto delle amministrazioni dello Stato, alle quali sono attribuite competenze in materia di: pubblica sicurezza [...]>>.*

Non assume rilievo alcuno - ai fini di interesse - il fatto che il successivo art. 282 stabilisca che il Titolo I - *Registro delle navi e dei galleggianti in servizio governativo non commerciale* - del Libro Secondo (in cui è racchiuso il medesimo art. 281) disciplina le modalità di istituzione, redazione e gestione presso il Ministero della difesa del registro delle navi e galleggianti in servizio governativo non commerciale, rispondenti ai requisiti di cui al precedente art. 281, comma 1, nel quale è iscritto il naviglio di proprietà delle amministrazioni dello Stato il cui personale non è sottoposto all'ordinamento militare.

Ed invero, da un lato, le stesse previsioni normative racchiuse nel Titolo I in esame disciplinano aspetti che non riguardano in senso stretto le modalità di istituzione, redazione e gestione del registro (cfr. l'art. 287). Dall'altro, e soprattutto, l'art. 290 (*Norma di rinvio*) del medesimo testo normativo recita “*Per quanto non espressamente disciplinato nel presente titolo, si rinvia alle norme del codice della navigazione e al relativo regolamento di esecuzione, nonché alle altre leggi speciali di settore*”: e da tale disposizione di chiusura emerge che il Titolo I in esame disciplina in modo tendenzialmente compiuto la materia *de qua*.

Inoltre, nel detto Titolo I non vi è nessuna disposizione che escluda l'applicazione della stessa disciplina per le unità navali della Polizia di Stato, ed anzi, si richiamano espressamente: all'art. 281, comma 1, le amministrazioni dello Stato alle quali sono attribuite competenze in materia di pubblica sicurezza; all'art. 284, comma 2, le Forze di Polizia. Peraltro, l'art. 244 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (recante *Codice dell'ordinamento militare*) richiama

genericamente “*il naviglio delle amministrazioni dello Stato adibito a servizio governativo non commerciale*”.

Ciò chiarito, alla luce della definizione contenuta nel succitato art. 281, risulta non comprovato dagli odierni ricorrenti quantomeno il requisito dell’equipaggio (non sottoposto all’ordinamento militare, imbarcato e) *alloggiato di massima stabilmente a bordo*.

Come correttamente argomenta la difesa erariale, la locuzione utilizzata nel testo normativo sopra richiamato (*alloggiato di massima stabilmente a bordo*) non può essere confusa con il più generico concetto di “ospitare”, come invece fanno i deducenti alle pagg. 19 e 23 del ricorso.

In particolare, dal documento 10 depositato dalla parte ricorrente (e richiamato alla cit. pag. 19 del ricorso) non è dato evincere alcun elemento che deponga per la sussistenza del requisito in questione (si ribadisce: equipaggio che, oltre alle caratteristiche sopra richiamate, sia *alloggiato di massima stabilmente a bordo*). A titolo di esempio, per le imbarcazioni “GV 25/003 PS 1265” e “GV 25/017 PS 1279” sono previsti per l’equipaggio “quattro sedili anatomici dotati di molleggio meccanico posti in direzione di marcia”.

Si deve escludere, pertanto, che le imbarcazioni in questione possano essere definite “unità navali” ai fini di interesse.

Alla luce delle superiori previsioni normative risultano quindi inconferenti le produzioni documentali di parte (in particolare, documento 18 depositato dalla parte ricorrente, che riproduce il Giornale Ufficiale di Bordo di svariate “Unità navali” di stazione a Venezia) e le argomentazioni sviluppate dagli esponenti facendo leva su atti interni (nozione comprensiva di direttive e circolari: cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 9 novembre 2010, n. 23703) dell’Amministrazione (in particolare, le direttive di massima racchiuse nella nota del 27 ottobre 1992, recante secondo i ricorrenti una nozione estensiva di “unità

navale”, e la nota prot. n. 300/C.3/50/322 del 4.1.2006 sull’equipaggio delle unità navali).

Va peraltro ricordato, in termini generali, che alle proposizioni della circolare ministeriale, per costante giurisprudenza, non può essere riconosciuta efficacia vincolante per il Giudice (cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 giugno 2011, n. 3478).

Quanto, infine, al richiamo operato dalla difesa di parte ricorrente all’art. 94 della **Convenzione** internazionale di **Montego Bay**, ratificata dall’Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689, anch’esso si rivela inconferente in relazione alla vicenda contenziosa in esame.

Ed invero, il cit. art. 94 si trova nella Parte VII (Alto Mare) della **Convenzione**, e l’art. 86 – che ne perimetra l’ambito di applicazione – stabilisce che le disposizioni della Parte VII si applicano <<[...] *a tutte le aree marine non incluse nella zona economica esclusiva, nel mare territoriale o nelle acque interne di uno Stato, o nelle acque arcipelagiche di uno Stato-arcipelago* [...]>>: si tratta, perciò, all’evidenza, di aree marine del tutto diverse da quelle che vengono in rilievo nella vicenda che occupa.

6. In conclusione le domande racchiuse nel ricorso in epigrafe - per la parte non coperta dalla sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 13 maggio 2016, n. 498 - sono infondate e devono, perciò, essere respinte.

7. Le spese di giudizio, comprensive anche di quelle attinenti alla parte di esso decisa con la sentenza di questo T.A.R. n. 498/2016 cit. (che aveva demandato al definitivo ogni liquidazione) seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, per la parte non coperta dalla sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 13 maggio 2016, n. 498, lo respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido fra loro, al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte resistente, che liquida in Euro 1.500,00 (€ millecinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Pietro De Berardinis, Presidente FF

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Referendario, Estensore

Silvia De Felice, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanni Giuseppe Antonio Dato

IL PRESIDENTE
Pietro De Berardinis

IL SEGRETARIO