

Publicato il 03/11/2020

N. 01350/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00622/2020 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 la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 622 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Società Terminal Darsena Toscana s.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Calugi, Luigi Cocchi e Gerolamo Taccogna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il primo in Firenze, via G. Capponi 26;

contro

la Regione Toscana e il Comune di Livorno in persona rispettivamente del Presidente e del Sindaco *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

Autorità di Sistema Portuale del Mare Tirreno Settentrionale in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Ettore Nesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Lorenzini & C. s.r.l. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Berruti, Domenico Iaria e



Alberto Torrazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il secondo in Firenze, via de' Rondinelli 2;

per l'annullamento

con il ricorso introduttivo:

- del Provvedimento del Presidente n. 44/2020, firmato digitalmente il 23 aprile 2020 e pubblicato all'Albo in data 29 aprile 2020, avente ad oggetto l'adozione del Piano attuativo delle aree operative Porto autostrade del mare – Porto Multipurpose, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, delle N.T.A. del P.R.P., nonché dello stesso piano attuativo, come adottato;
- di ogni ulteriore atto presupposto, preparatorio, connesso e/o conseguente ivi compresi, fra l'altro, la (sconosciuta) relazione del dirigente dott. Vanni in data 6 marzo 2020, prot. n. 9061 e comunque tutti gli atti del procedimento e/o istruttori e/o partecipativi menzionati nelle premesse del provvedimento presidenziale n. 44 e nel parere espresso dal Comitato di gestione con la Del. n. 18/2020,
- per quanto di ragione, del piano regolatore portuale e del piano operativo triennale, con i rispettivi atti di formazione ed approvazione.

con il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 8 settembre 2020:

- del provvedimento del Presidente n. 75, firmato digitalmente il 13 luglio 2020, di approvazione del Piano attuativo, nonché dello stesso Piano attuativo, come adottato e come approvato;
- di ogni ulteriore atto presupposto, preparatorio, connesso e/o conseguente ivi compresi, fra l'altro, le relazioni del dirigente dott. Vanni in data 6 marzo 2020, prot. n. 9061, 20 aprile 2020, prot. n. 13273 ed in data 13 luglio 2020, prot. n. 22116 e comunque tutti gli atti del procedimento e/o istruttori e/o partecipativi menzionati nelle premesse del provvedimento presidenziale n. 44, nel parere espresso dal Comitato di gestione con la Del. n. 18/2020 e nelle premesse del provvedimento presidenziale n. 75;

- per quanto di ragione, del piano regolatore portuale e del piano operativo triennale, con i rispettivi atti di formazione ed approvazione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Lorenzini & C. s.r.l. e dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Tirreno Settentrionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2020 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Regione Toscana, con deliberazione del Consiglio Regionale n. 45 del 4 aprile 2007, ha adottato il Piano di indirizzo territoriale, che è stato successivamente approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 72 del 24 luglio 2007. In uno con questo provvedimento è stato anche approvato il "Master Plan -La rete dei Porti toscani". Per quanto di interesse nella presente sede, in riferimento al Porto di Livorno sono stati previsti i seguenti interventi: la realizzazione di una nuova darsena come punto di riferimento della piattaforma logistica costiera; la realizzazione di collegamenti ferroviari per il potenziamento delle connessioni tra il porto, l'interporto di Guasticce e il nodo di Pisa; il consolidamento della connessione con la darsena pisana e il canale dei Navicelli.

Il Comune di Livorno, con deliberazione consiliare 7 luglio 2007, n. 126, ha quindi approvato il documento contenente gli indirizzi per il nuovo piano regolatore portuale e successivamente, il 10 luglio 2008, è stato sottoscritto un accordo procedimentale tra la Regione Toscana, la Provincia di Livorno, l'Autorità portuale e il Comune stesso per procedere alla definizione del piano mediante accordo di pianificazione.

In attuazione dell'accordo il Comune ha quindi avviato l'iter di formazione della variante al Piano Strutturale e al Regolamento Urbanistico Comunale per la revisione del Piano Regolatore Portuale e il procedimento di valutazione ambientale strategica. Terminati questi procedimenti, è stato approvato il Piano Regolatore per il porto di Livorno con deliberazione consiliare della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 36.

L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale (nel seguito: "l'Autorità"), in asserita esecuzione dell'art. 11, comma 1, delle vigenti N.T.A. del P.R.P. con riferimento sia alla Scheda n. 2 "Autostrade del mare", sia alla scheda n. 5 "Area Porto Multipurpose", ha quindi avviato il procedimento la formazione del Piano Attuativo di Dettaglio che è stato adottato con provvedimento presidenziale 23 aprile 2020, n. 44. Il provvedimento di adozione è stato allora impugnato dall'impresa Terminal Darsena Toscana, componente di un Gruppo internazionale operante nel settore delle infrastrutture di trasporto e titolare di concessione ex art. 18, legge 28 gennaio 1994 n. 84, per svolgere operazioni portuali relative ai traffici containerizzati nel porto di Livorno in un proprio omonimo terminal insistente sul lato ovest della Darsena Toscana, con il presente ricorso, notificato il 30 giugno 2020 e depositato il 15 luglio 2020, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si sono costituiti l'Autorità e l'impresa Lorenzini & C. s.r.l. chiedendo l'inammissibilità e, comunque, la reiezione del ricorso nel merito.

Successivamente, con provvedimento del Presidente dell'Autorità 13 luglio 2020, n. 75, è stato approvato il piano attuativo e quest'ultimo provvedimento è stato impugnato con ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato in data 8 settembre 2020.

All'udienza del 20 ottobre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La presente controversia ha ad oggetto il Piano Attuativo di Dettaglio del porto di Livorno prima adottato e poi approvato dall'Autorità, con



provvedimenti presidenziali.

Il gravame si articola in un ricorso principale ed in uno per motivi aggiunti.

1.1 Lamenta la ricorrente, con il ricorso principale, che la legge n. 84/1994 non prevederebbe lo strumento del piano attuativo mentre la Legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, disciplina gli strumenti urbanistici generali prevedendo la pianificazione attuativa e contiene disposizioni sui piani regolatori dei porti di interesse nazionale senza tuttavia individuare, in esse, la figura dei piani portuali attuativi. L'adozione di questa tipologia di piano non potrebbe essere legittimata nemmeno dagli articoli 9 e 11 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Portuale poiché queste devono essere interpretate in modo conforme con la l. n. 84/1994 e con le sue previsioni, che riservano al P.R.P. la disciplina delle destinazioni funzionali delle aree.

In subordine, la ricorrente impugna *in parte qua* il Piano Regolatore Portuale ed anche il Piano Operativo Triennale. Rileva l'esistenza di una difformità sostanziale del piano attuativo adottato dall'Autorità livornese rispetto al piano regolatore portuale, illustrata anche nel ricorso R.g. n. 1181/2019.

Deduce inoltre illegittimità derivata del piano attuativo nella parte in cui conferma le delibere dell'Autorità nn. 61 e 62 del 2019.

Lamenta inoltre, in via subordinata, che la competenza ad adottare il piano attuativo sarebbe posta in capo al Comitato di gestione e non rientrerebbe in quella residuale del Presidente dell'Autorità.

Deduce poi che esso avrebbe dovuto essere preceduto da verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica e inoltre, rilevato che l'adozione del Piano ha fatto seguito ad un parere contrario del Comitato portuale espresso con Delibera n. 18/2020, si duole per difetto di motivazione poiché le ragioni del provvedimento sono indicate per relazione a documenti che non risultano pubblicati mentre dal provvedimento gravato si evince che a fronte del parere negativo, sarebbe

intervenuta una sconosciuta relazione del dirigente dottor Vanni il 6 marzo 2020, con controdeduzioni. Chiede quindi l'esibizione della relazione istruttoria.

1.2 Con ricorso per motivi aggiunti vengono reiterate le censure contenute nel ricorso principale aggiungendo che il Piano Attuativo violerebbe le disposizioni del Piano Regolatore Portuale disponendo difformemente da esso quanto alle destinazioni funzionali delle aree del Porto Multipurpose, tanto da scardinarlo, e che l'effetto di dichiarazione di pubblica utilità relativamente all'esproprio di alcune aree private comprese nei compendi "Autostrade del Mare" e "Multipurpose", in seguito all'imposizione su esse di un vincolo preordinato all'esproprio da parte del Comune di Livorno nel maggio 2015, in assenza di una legge che preveda lo strumento avrebbe potuto prodursi solo con l'approvazione di progetti di opere pubbliche entro il successivo quinquennio poiché il vincolo, stante la sua natura sostanziale limitativa della proprietà, sarebbe sottratto all'applicazione delle norme che hanno stabilito la proroga dei termini procedurali in ragione dell'epidemia da Covid-19.

Si duole infine per contraddittorietà e difetto di motivazione.

1.3 Mentre la controinteressata impresa Lorenzini si è costituita con memoria di stile, la difesa dell'Autorità eccepisce l'inammissibilità del ricorso principale perché non sarebbero indicate le norme immediatamente lesive del Piano adottato, suscettibili di qualificare l'interesse della ricorrente al gravame.

Replica nel merito alle deduzioni della ricorrente eccependo anche l'inammissibilità del primo motivo del ricorso per motivi aggiunti per la mancata impugnazione delle norme di cui all'art. 11 N.T.A. e alla scheda n. 5 del P.R.P.

2. In via preliminare deve essere dichiarato improcedibile il ricorso principale, in quanto diretto avverso l'atto di adozione del Piano Attuativo di Dettaglio. Tale atto è superato ed inglobato nel successivo

provvedimento di approvazione del Piano medesimo, sul quale si concentra l'interesse delle parti in causa.

3. La trattazione del ricorso per motivi aggiunti deve logicamente prendere le mosse dal primo motivo, con cui si contesta l'esistenza stessa di una norma legislativa che fonda e legittima il potere dell'Autorità di approvare un atto di pianificazione di dettaglio.

3.1 A questo proposito la difesa di quest'ultima eccepisce inammissibilità per non essere state impugnate le norme di cui all'art. 11 N.T.A. e alla scheda n. 5 del P.R.P.

L'eccezione deve essere respinta.

In disparte l'inidoneità delle norme di piano a fondare un potere pianificatorio di dettaglio non previsto dalla legge, l'approvazione di un vero e proprio Piano Attuativo non è stabilita nelle norme del Piano Regolatore Portuale citate dalla difesa dell'Autorità.

L'art. 11 della N.T.A. al comma 1 si limita a sancire che “La pianificazione di dettaglio dei singoli terminal, sentiti gli operatori interessati e conformemente alle schede tecniche di cui al successivo art. 23, è definita e approvata direttamente dall'Autorità Portuale”. Ebbene, tale Norma – demandando nello specifico alle schede normative dell'art. 23 [rectius 22] – in concreto rinvia, per l'attuazione del P.R.P., ai singoli strumenti previsti dalle stesse schede normative. Per quanto attiene al porto multipurpose (Scheda n. 5) si tratta dei c.d. progetti unitari riguardanti l'intero terminal, da approvarsi da parte dell'Autorità, anche su iniziativa privata, preliminari alla realizzazione da parte degli operatori dei singoli interventi a terra. Questi progetti unitari non sono in alcun modo equiparabili ad uno strumento attuativo di secondo livello, e men che meno idonei ad alterare la distribuzione delle funzioni caratterizzanti per il porto multipurpose già prevista direttamente dal P.R.P. senza fare riferimento ad alcun atto pianificatorio di dettaglio.

3.2 Nel merito il motivo è fondato.

L'articolo 5 della legge n. 84/1994, nel testo applicabile all'epoca dei fatti, prevede ai fini della pianificazione del sistema dei porti compresi nelle circoscrizioni dell'Autorità del sistema portuale solo lo strumento del Piano Regolatore Portuale, con indicazione (comma 2 quater) del relativo procedimento per la sua emanazione. Non è previsto invece alcuno strumento attuativo, che oltretutto nel caso di specie è stato adottato e approvato con diversa procedura rispetto al Piano Regolatore Portuale, il quale possa incidere sulle destinazioni funzionali del porto e produrre gli ulteriori effetti che l'Autorità pretenderebbe, di dichiarazione di pubblica utilità. Il Piano di cui si tratta è stato approvato, tra l'altro, con riferimento all' art. 12, comma 1, lett. b) del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, e al punto tre del dispositivo chiarisce che la sua approvazione costituisce dichiarazione di pubblica utilità delle aree gravate da vincolo preordinato all'esproprio di cui al Piano Regolatore Portuale vigente nel porto di Livorno e, in particolare, alla delibera del Consiglio Comunale di Livorno n. 52, in data 13 marzo 2015. Ma un simile effetto non può essere attribuito ad alcun provvedimento amministrativo se non sulla base di una previsione di legge, come stabilisce l'articolo 42, comma terzo, della Costituzione.

La difesa dell'Autorità replica che la legislazione portuale chiarirebbe che la pianificazione urbanistica comunale riguarda unicamente le "aree con funzione di interazione porto-città" mentre spetta al P.R.P. delimitare e disegnare l'ambito e l'assetto complessivo delle aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali. Ne segue, secondo la rappresentazione difensiva, che al di fuori delle aree con funzioni di interazione porto-città il P.R.P. acquista anche valenza urbanistica, senza limitarsi a definire la destinazione funzionale delle aree interessate, con conseguente applicabilità della normativa in materia urbanistica anche per quanto riguarda la pianificazione attuativa.

Effettivamente dalle premesse del provvedimento gravato il Piano risulta approvato anche ai sensi dell'articolo 111 della L.R. n. 65/2014, che

disciplina l'approvazione dei piani attuativi in materia urbanistica, ma trattasi di riferimento errato poiché la pianificazione portuale ha altro oggetto rispetto a quella urbanistica. Quest'ultima ha la funzione di disciplinare l'ordinato sviluppo dell'assetto del territorio e, pertanto, viene logicamente delimitata alle aree aventi funzione di cerniera tra porto e città. Il Piano Regolatore Portuale, invece, ha la funzione di tutelare un diverso pubblico interesse, quello al corretto svolgimento e sviluppo dei traffici navali nel porto e, pertanto, trova unica e compiuta disciplina nell'ambito della legislazione marittima e, in particolare, nella legge n. 84/1994. Quest'ultima costituisce unica fonte per la disciplina dell'assetto dei porti compresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di sistema portuale sicché non può darsi alcun presupposto per l'applicazione, nemmeno analogica, della normativa urbanistica che, si ripete, è preordinata a disciplinare altro e diverso ambito di interesse pubblico, ovvero lo sviluppo del territorio. Viceversa, secondo il modello prefigurato dalla legge n. 84/1994 la disciplina del P.R.P., una volta intervenuta, preclude l'intervento di altre regolamentazioni, generali o di settore, essendo contemplate, dall'art. 5 comma 5, soltanto quelle "modifiche che non alterano la struttura del piano regolatore portuale in termini di (...) caratterizzazione funzionale delle aree portuali" realizzabili mediante "adeguamento tecnico funzionale". In alcun modo è prevista una pianificazione attuativa di dettaglio, meno che mai svincolata dal coordinamento con tutti i soggetti pubblici chiamati alla formazione del P.R.P. o all'approvazione degli stessi "adeguamenti tecnici funzionali".

In conclusione, il Piano Attuativo di Dettaglio di cui si tratta risulta essere stato adottato e approvato in assenza di una norma di legge che preveda e fondi il potere dell'Autorità. Il ricorso per motivi aggiunti deve quindi essere accolto, con assorbimento delle ulteriori censure stante la radicalità del vizio accertato.

Le spese processuali vengono tuttavia compensate tra le parti in ragione della novità della questione affrontata.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, dichiara improcedibile il ricorso principale e accoglie il ricorso per motivi aggiunti, e per l'effetto annulla l'impugnato Piano Attuativo di Dettaglio.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Alessandro Cacciari

IL PRESIDENTE
Rosaria Trizzino

IL SEGRETARIO