

Publicato il 03/11/2020

N. 01352/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00580/2020 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 580 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Servizi Integrati Terrestri Marittimi Sintermar S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Morbidelli, Roberto Righi, Ernesto Stajano, Elena Orsetta Querci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuseppe Morbidelli in Firenze, via La Marmora 14;

contro

Autorità di Sistema Portuale del Mar 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

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale di Firenze, domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

Comune di Livorno, Regione Toscana, Soc. Lorenzini & C. S.r.l. non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- del Provvedimento del Presidente *pro tempore* dell'AdiSP-MTS n. 44 del 23 aprile 2020, pubblicato in data 29 aprile 2020 sull'albo pretorio on line dell'Autorità, di adozione del Piano Attuativo di Dettaglio (d'ora in avanti PAD) “*Autostrade del Mare e Multipurpose*” e di tutti i relativi elaborati ed allegati;
- ove occorrer possa, della relazione istruttoria del RUP prot. 13273 del 22 aprile 2020 e di ogni altro atto istruttorio;
- ove occorrer possa e ove lesiva, della circolare del MIT prot. 15912 del 17 settembre 2018;
- in parte qua ed ove occorrer possa, dell'art. 11 delle NTA del PRP del Porto di Livorno;
- di tutti gli altri atti presupposti, connessi e consequenziali.

quanto ai motivi aggiunti presentati il 18 settembre 2020:

- del Provvedimento del Presidente *pro tempore* dell'AdiSP-MTS n. 75 del 13 luglio 2020, di approvazione Piano Attuativo di Dettaglio (d'ora in avanti PAD) “*Autostrade del Mare e Multipurpose*” e di tutti i relativi elaborati ed allegati;
- ove occorrer possa ed ove lesiva, della circolare del MIT prot. 15912 del 17 settembre 2018;
- *in parte qua* ed ove occorrer possa, dell'art. 11 delle NTA del PRP del Porto di Livorno;
- tutti gli altri atti presupposti, connessi e consequenziali.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell' Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente, Sintermar s.p.a., premette di essere proprietaria di un'area posta all'interno del Porto di Livorno in precedenza di proprietà della società Trinseo Italia.

In tale area, che ricade, secondo il vigente Piano Regolatore Portuale (P.R.P.), nell'area funzionale del c.d. "Porto Multipurpose", la ricorrente svolge attività di logistica portuale di movimentazione e stoccaggio di auto nuove, attività consentita dalla Scheda Normativa n. 5 del P.R.P. .

La ricorrente premette altresì di essere anche concessionaria di un'area demaniale "posta tra l'area Ex Masol e Trinseo a sud" e di un'ulteriore area in proprietà a nord collocata all'interno del c.d. "corridoio infrastrutturale". Infine, la Sintermar sarebbe proprietaria di "un'ulteriore area di circa 125.000 mq all'interno del Porto Autostrade del Mare" ove all'attualità svolgerebbe tutti i traffici consentiti dalla Scheda Normativa n. 2 del P.R.P.

Con i presenti ricorsi, principale e per motivi aggiunti, la Sintermar impugna i provvedimenti del Presidente dell'AdSP-MTS, rispettivamente, di adozione e di approvazione del Piano Attuativo di Dettaglio (PAD) denominato "Autostrade del Mare e Multipurpose".

Tale Piano Attuativo, come si ricava dalla relazione illustrativa, persegue lo scopo d'introdurre una disciplina "di dettaglio" delle previsioni del Piano Regolatore Portuale, allo scopo di "articolare e distribuire le funzioni" introducendo anche "modifiche non sostanziali del PRP" e di "dettagliare" le c.d. "componenti funzionali caratterizzanti ammesse per ciascuna zona operativa", così da suddividerle in sottozone "all'interno delle famiglie stabilite per le aree di appartenenza".

In questo modo le due zone funzionali “Porto Autostrade del Mare” e “Porto Multipurpose” sono state suddivise in sotto-zone operative, localizzando in ciascuna sotto-zona solo alcune specifiche funzioni tra quelle generalmente ammesse dal P.R.P. per la zona funzionale di riferimento.

La ricorrente lamenta dunque che, per effetto del PAD, nelle proprie aree saranno possibili soltanto i traffici C7 e C8, ossia movimentazione e stoccaggio auto nuove, con esclusione di tutte le altre attività invece consentite dalle Schede Normative nn. 2 e 5 delle NTA del P.R.P. .

Con il ricorso principale la ricorrente aveva anche censurato il PAD adottato nella parte in cui annoverava le aree di sua proprietà tra quelle incluse nel piano particellare degli espropri, tuttavia, a seguito delle osservazioni da parte di Sintermar, l’AdSP, in sede di approvazione del PAD, ha stralciato le aree Sintermar dal piano particellare espropri, che dunque non figurano più tra quelle soggette a vincolo espropriativo, con la conseguenza che la ricorrente ha dichiarato la cessazione della materia del contendere con riferimento ai motivi di ricorso afferenti alle previsioni espropriative contenute nel PAD adottato.

Pertanto, al netto di tali censure, i ricorsi (principale e per motivi aggiunti) si fondano su cinque uguali motivi.

In particolare, col primo di tali motivi la ricorrente, dopo aver evidenziato come il Presidente dell’Autorità sia intervenuto a distribuire *ex novo* - all’interno delle aree Autostrade del Mare e Multipurpose già disciplinate dalle disposizioni conformative del P.R.P. - specifiche destinazioni funzionali, prevedendone di esclusive per determinate “sotto-zone” operative, in contrasto con il P.R.P, ha contestato innanzitutto il difetto di attribuzione nonché il difetto di competenza del Presidente dell’AdSP. A tal fine la ricorrente ha osservato come sia estraneo all’ordinamento marittimo l’istituto della pianificazione attuativa o particolareggiata, quale è delineato nella legislazione urbanistica nazionale dagli artt. 13 e ss. della L.

1150/1942 e nella vigente legislazione urbanistica regionale toscana dagli artt. 107 e ss. della L.R. 65/2014, cui il provvedimento nr. 44/2020 del Presidente dell'AdSP farebbe richiamo, non rinvenendosi nella legge n. 84/1994 la disciplina di uno strumento attuativo del Piano Regolatore Portuale che serva ad introdurre una disciplina particolareggiata o di dettaglio.

Con il secondo motivo la ricorrente ha dedotto, sotto un diverso profilo, il difetto di competenza dell'organo di presidenza dell'AdSP ad approvare ed adottare uno strumento attuativo "di dettaglio" che modifichi od integri la disciplina del Piano Regolatore Portuale; infatti, se anche si ritenesse ammissibile un intervento di pianificazione di dettaglio che attuasse le previsioni del P.R.P., la competenza ad adottare e ad approvare tale provvedimento non potrebbe essere diversa da quella che l'art. 5, 5° comma della L. n. 84/1994 individua per l'adozione e per l'approvazione del Piano Regolatore Portuale e degli stessi Adeguamenti Tecnico-Funzionali, ovvero, rispettivamente, del Comitato di Gestione dell'Ente e della Regione ove ha sede la stessa AdSP.

Con il terzo motivo la ricorrente ha lamentato comunque il difetto di motivazione dei provvedimenti impugnati, venendo disatteso il prodromico parere negativo del Comitato di Gestione - reso ad esito della seduta del 30 marzo 2020, ove risultano i voti contrari dei rappresentanti di Regione, Comune di Livorno e del Direttore Marittimo - senza che risultino espresse le ragioni del superamento del parere.

Con il quarto motivo la ricorrente ha evidenziato alcuni asseriti effetti anticoncorrenziali del PAD per come strutturato: secondo la Sintermar, mentre alla controinteressata Lorenzini & C. s.r.l. sarebbe consentito esercitare tutte le tipologie di traffico previste dalla scheda d'ambito, invece, nella sotto zona operativa 7 del Porto Autostrade del Mare, in cui opera la Sintermar, sarebbe consentito esercitare unicamente i traffici di tipo C7 e C8.

Infine, con l'ultimo motivo si è dedotta la violazione degli artt. 9, 11 e 23 delle n.t.a del Piano Regolatore Portuale. In particolare, quanto all'art. 11 richiamato nelle premesse dei provvedimenti impugnati, secondo la ricorrente tale norma abiliterebbe il Presidente dell'AdSP all'approvazione di progetti unitari afferenti la realizzazione degli interventi "a terra" di "nuova edificazione" su ciascun terminal, ma non consentirebbe l'adozione, da parte del Presidente dell'AdSP, di uno strumento di pianificazione di dettaglio che modifichi e frammenti le destinazioni funzionali delle aree del Porto Multipurpose e del Porto Autostrade del Mare, perimetrando sottozone operative nella quale il terminalista può esercitare alcune e non altre delle funzioni ammesse dalle schede normative.

Si è costituita l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale argomentando in ordine all'infondatezza delle singole censure e chiedendo il rigetto del ricorso.

Si è anche costituito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza del 20 ottobre 2020 all'esito della discussione il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere dichiarato improcedibile il ricorso principale, in quanto diretto avverso l'atto di adozione del Piano Attuativo di Dettaglio che risulta superato ed inglobato nel successivo provvedimento di approvazione, sul quale si concentra l'interesse delle parti in causa.

2. 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.

2.1. A questo proposito la difesa di quest'ultima eccepisce l'inammissibilità della censura per non essere stati impugnati l'art. 11 delle N.T.A. e la 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 prevista nelle norme del Piano Regolatore Portuale citate dalla difesa dell'Autorità.

L'art. 11 della N.T.A. al comma 1 si limita infatti 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 N.T.A. - 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 dall'AdSP, anche su iniziativa privata, preliminari alla realizzazione da parte degli operatori dei singoli interventi a terra. Ma tali 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.

2.2. 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 compresa nelle circoscrizioni dell'autorità del sistema portuale, solo lo strumento del Piano Regolatore Portuale, con indicazione (comma 2 *quater*) del relativo procedimento. Non è previsto alcuno strumento attuativo, che oltretutto

adottato e approvato con diversa procedura rispetto al Piano Regolatore Portuale possa incidere sulle destinazioni funzionali del porto.

La difesa dell’Autorità replica che la legislazione portuale chiarisce 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, 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 quello 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 invece 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”*, ma in alcun modo è prevista la pianificazione attuativa di dettaglio, meno che mai svincolata dal coordinamento con tutti i soggetti pubblici chiamati alla formazione del P.R.P. o all'adozione e all'approvazione degli stessi *“adeguamenti tecnici funzionali”*.

3. In conclusione, il Piano Attuativo di Dettaglio di cui si tratta risulta essere stato adottato ed approvato in assenza di una norma di legge che prevedesse il relativo potere dell'Autorità.

4. Il ricorso per motivi aggiunti deve quindi essere accolto, con assorbimento delle ulteriori censure stante la radicalità del vizio accertato.

5. 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

Nicola Fenicia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Nicola Fencia

Rosaria Trizzino

IL SEGRETARIO