

Publicato il 02/03/2021

N. 00316/2021 REG.PROV.COLL.

N. 02018/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 2018 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da Ltm-Livorno Terminal Marittimo-Autostrade del Mare s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico De Meo, Piero Narese, Fiore Pandolfi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Federico De Meo in Firenze, via de' Pucci 4;

contro

Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale - Livorno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, domiciliataria *ex lege* in Firenze, via degli Arazzieri 4;

nei confronti

Seatrag Autostrade del Mare s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Grazzini, Enrico Pierantozzi, Gaudenzio Pierantozzi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Grazzini in Firenze, piazza Vittorio Veneto, 1; Grimaldi Group s.p.a., Grimaldi Euromed s.p.a., non costituite in giudizio; Servizi Integrati Terrestri Marittimi - Sintermar s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore* e Sintermar Darsena Toscana - Sdt s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli

avvocati Luciano Canepa, Vittorio P. Canepa, Roberto Righi, Alberto Morbidelli, Andrea Pontenani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberto Righi in Firenze, via Lamarmora 14;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- per l'accertamento di illegittimità dei provvedimenti n. 10047 del 27 settembre 2012; n. 12462 del 4 dicembre 2012; n. 3852 del 3 aprile 2013; n. 8720 del 30 luglio 2013; n. 10603 del 1 ottobre 2013; n. 456 del 16 gennaio 2014; n. 3624 del 10 aprile 2014; n. 6341 del 2 luglio 2014; n. 8927 del 29 settembre 2014; n. 2967 del 19 marzo 2015; n. 3774 del 15 aprile 2015; n. 6397 del 8 luglio 2015, del Segretario Generale dell'Autorità Portuale di Livorno, con i quali è stata autorizzata l'occupazione temporanea per il periodo ricompreso fra il 1.7.2012 e il 30.9.2015 delle aree retrostanti gli accosti 14F e 14E poppiero della sponda ovest della Darsena Toscana per il mantenimento del servizio di imbarco/sbarco passeggeri-merci relativo alle linee Atlantica di Navigazione spa e Grimaldi & Suardiaz S.A. e dell'area di mq. 15.385 sita presso l'accosto 14G per la sponda ovest della Darsena Toscana da destinare alla movimentazione ed il parcheggio di trailers;

nonché per l'annullamento

- del provvedimento del 22 settembre 2015, noto indirettamente alla ricorrente, con il quale il Presidente dell'Autorità Portuale di Livorno ha autorizzato "l'armatore Grimaldi" all'occupazione temporanea per il periodo 1.10.2015 - 31.12.2015 delle aree sino ad allora assentite in occupazione temporanea a Seatrag Autostrade per il Mare srl;

- del verbale della seduta del 7 ottobre 2015 della Commissione Consultiva del Porto di Livorno dal quale risultano le giustificazioni che il Segretario Generale e il Presidente dell'Autorità Portuale hanno dato al provvedimento di rilascio dell'autorizzazione all'occupazione temporanea all'armatore Grimaldi in luogo di Seatrag;

- di tutti gli atti presupposti, connessi o consequenziali ancorché ignoti alla ricorrente;

nonché per il risarcimento del danno da lucro cessante causato a LTM dai provvedimenti impugnati, che hanno alterato le regole della concorrenza nel Porto di Livorno sul mercato delle operazioni portuali di imbarco e sbarco di navi ro-ro;

con i motivi aggiunti depositati in data 25 marzo 2016:

- degli atti, conosciuti successivamente all'accesso ottenuto in data 1 marzo 2016, mediante i quali l'Autorità Portuale ha autorizzato la Società Sintermar S.p.a. - per il trimestre gennaio/marzo 2016 - all'occupazione temporanea

dell'area demaniale retrostante gli accosti 14/E (poppiero), 14F e 14G della Sponda Ovest della Darsena Toscana per lo svolgimento delle operazioni portuali ro-ro e ro-ro-pax, e segnatamente:

1) del provvedimento della Commissione dell'Autorità Portuale n. 5 del 12 gennaio 2016;

2) ove occorra, della nota della Commissione dell'Autorità Portuale n. 266 del 12 gennaio 2016 di trasmissione del suddetto provvedimento;

3) dei verbali delle sedute della Commissione Consultiva dell'Autorità Portuale di Livorno del 4.11.2015, del 30.12.2015 e dell'11.1.2016;

4) dei provvedimenti n. 10634 e n. 10636 entrambi del 16 dicembre 2015 della Commissario dell'Autorità Portuale;

- di tutti gli atti ad essi presupposti, connessi e consequenziali, ancorché ignoti alla ricorrente.

con i motivi aggiunti depositati in data 23 marzo 2018:

a) del provvedimento prot. n. 3440 in data 5 aprile 2016 e provvedimento prot. n. 6323 in data 1 luglio 2016, a firma del Commissario dell'Autorità Portuale di Livorno, atti questi mediante i quali l'Autorità Portuale ha autorizzato la Sintermar S.p.a. all'occupazione temporanea dell'area demaniale retrostante gli accosti 14/E (poppiero), 14/F e 14/G della Sponda Ovest della Darsena Toscana per lo svolgimento di operazioni ro-ro e ro-ro-pax dal 1.4.2016 al 31.7.2016;

b) nota prot. n. 6223 in data 29 giugno 2016, atto questo richiamato dalla nota prot. n. 6323 in data 1 luglio 2016 ma non trasmesso in esito all'accesso;

c) provvedimento n. 144 in data 21 settembre 2016 del Commissario dell'Autorità Portuale, mediante il quale è stata autorizzata la cointestazione tra la Società Sintermar S.p.a. e la Società S.D.T. S.r.l. delle autorizzazioni da rilasciare per l'occupazione temporanea delle predette aree finalizzata all'espletamento del servizio di imbarco/sbarco passeggeri-merci, nonché per la residua movimentazione ed il parcheggio di trailers;

d) provvedimento prot. n. 9101 in data 11.10.2016 e provvedimento prot. n. 216 in data 12.1.2017 (atti, questi, a firma del Commissario dell'Autorità Portuale); provvedimento prot. 3914 in data 18 maggio 2017 e provvedimento prot. n. 5795 in data 17 luglio 2017 (atti, questi, a firma del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale), mediante i quali la Sintermar S.p.a. e la S.D.T. sono state autorizzate in cointestazione all'occupazione temporanea delle predette aree dal 1.7.2017 al 30.9.2017;

e) nota prot. n. 8671 in data 26 settembre 2016: atto, questo, richiamato dal provvedimento prot. n. 9101 in data 11 ottobre 2016 ma non trasmesso in esito all'accesso;

f) provvedimento del Presidente dell'Autorità di Sistema del Mar Tirreno Settentrionale n. 66 del 4 luglio 2017, mediante il quale è stata rilasciata alla S.D.T. S.r.l. l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali ex art. 16 della legge 84/94 per l'anno 2017;

e) di tutti gli atti ad essi presupposti, connessi o consequenziali, ancorché ignoti alla ricorrente, tra cui in particolare:

- del verbale n. 2/2017 della seduta del Comitato Portuale in data 26 aprile 2017, nella parte in cui ha espresso parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione ex art. 16 della Legge 84/94 in favore della S.D.T. S.r.l.

con i motivi aggiunti depositati in data 5 giugno 2018:

- degli atti, di estremi ignoti, mediante i quali l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ha rilasciato in favore della Sintermar Darsena Toscana - S.D.T. S.r.l. (d'ora in poi anche solo "S.D.T.") l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali ex art. 16 della legge 84/94 per l'anno 2018;

- di tutti gli atti ad essi presupposti, connessi o consequenziali, ancorché ignoti alla ricorrente.

con i motivi aggiunti depositati in data 26 marzo 2019:

a) degli atti mediante i quali l'Autorità di Sistema Portuale (in seguito, anche solo AdSP o Autorità) ha consentito ex ante, e/o legittimato a posteriori, la Sintermar S.p.a. in cointestazione con la SDT S.r.l. all'occupazione temporanea dell'area demaniale retrostante gli accosti 14/E (poppiero), 14/F e 14/G della Sponda Ovest della Darsena Toscana per lo svolgimento di operazioni ro-ro e ro-ro-pax dal 01.10.2017 al 07.08.2018, e segnatamente:

- dell'atto n. 7547 del 3 ottobre 2017;

- dell'atto n. 2117 del 15 marzo 2018;

- dell'atto n. 14877 del 6 settembre 2018;

b) degli atti mediante i quali l'Autorità di Sistema Portuale ha rilasciato alla SDT srl l'autorizzazione all'esercizio di operazioni portuali ex art. 16 L. 84/94, e segnatamente:

- dell'atto n. 2017/ART/16/O.P./0008 del 13 marzo 2018 a firma del Presidente della AdSP (atto già impugnato "alla cieca" coi terzi motivi aggiunti);

- del provvedimento n. 206 del 14 agosto 2018, a firma del Presidente della AdSP;

c) di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché ignoti alla ricorrente, tra cui in particolare:

- verbale del Comitato di Gestione in data 2 luglio 2018;

- delibera del Comitato di Gestione n. 38 del 2 luglio 2018;

d) degli atti mediante i quali l'Autorità ha consentito alla SDT S.r.l., ai sensi dell'art. 38 Cod. Nav., l'anticipata occupazione dell'area demaniale retrostante gli accosti 14/E (poppiero), 14/F e 14/G della Sponda Ovest della Darsena Toscana per lo svolgimento di operazioni ro-ro e ro-ro-pax a far data dal 7 agosto 2018, e segnatamente:

- del provvedimento del Presidente dell'AdSP n. 195 del 7 agosto 2018;
- dell'atto di sottomissione siglato in data 8 ottobre 2018 tra AdSP e SDT S.r.l.;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché ignoti alla ricorrente, tra cui in particolare:
- del verbale della Commissione Tecnica di Valutazione in data 21 marzo 2018;
- della nota dell'Ufficio Pianificazione Studi e Logistica in data 2° aprile 2018;
- del verbale della seduta del Comitato di Gestione del 2 luglio 2018;
- della delibera del Comitato di Gestione n. 36 del 2 luglio 2018;
- della nota dell'AdSP prot. n. 14493 in data 6 settembre 2018;
- della nota dell'AdSP prot. n. 18040 in data 10 ottobre 2018;

e) dell'atto, pubblicato sull'Albo dell'Autorità di Sistema Portuale in data 4 febbraio 2019, avente ad oggetto “Avviso di presentazione istanza di concessione demaniale nel Porto di Livorno per realizzazione terminal “traffici ro/ro e ro /pax” Radice Sponda Ovest Darsena Toscana e sollecitazione manifestazione di interesse”, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché ignoti alla ricorrente, così come di ogni altro atto - ancorché ignoto alla ricorrente - volto allo svolgimento di una procedura tesa al rilascio di una concessione demaniale per traffici ro/ro e ro/pax in radice della Sponda Ovest della Darsena Toscana.

con i motivi aggiunti depositati in data 23 luglio 2019:

- del Provvedimento Commissariale 29 aprile 2019 n. 30 con cui l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ha disposto – in favore della società S.D.T. s.r.l. - il rinnovo per l'anno 2019 dell'autorizzazione ex art. 16 della Legge 84/94;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché ignoti alla ricorrente.

con i motivi aggiunti depositati 17 luglio 2020 :

- a) del provvedimento, di estremi ignoti, mediante il quale l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ha disposto – in favore della società S.D.T. s.r.l. – il rinnovo per gli anni 2020 e 2021 dell'autorizzazione ex art. 16 della Legge 84/94;

b) di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché ignoti alla ricorrente, tra cui (per quanto è dato sapere):

- il provvedimento del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale n. 51 del 14 maggio 2020 con cui è stato approvato il verbale della seduta della Commissione Consultiva del 19 febbraio 2020;

- il verbale della Commissione Consultiva del 19 febbraio 2020, nella parte in cui è stato espresso parere favorevole al rilascio della suddetta autorizzazione ex art. 16 L. 84/94;

- la delibera n. 8 in data 27 febbraio 2020, con cui il Comitato di Gestione ha espresso parere favorevole al rilascio della suddetta autorizzazione ex art. 16 L. 84/94;

c) del provvedimento, di estremi ignoti, mediante il quale l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ha disposto – in favore della società S.D.T. s.r.l. – la concessione demaniale quadriennale, ex art. 18 della Legge 84/94, per l'utilizzazione delle banchine 14/E poppiere, 14/F e 14/G, nonché delle aree demaniali marittime retrostanti, site presso la Sponda Ovest della Darsena Toscana, da utilizzare per la gestione di un terminal destinato al traffico Ro/Ro e Ro/Pax e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché ignoti alla ricorrente, tra cui (per quanto è dato sapere):

- il verbale della Commissione Consultiva del 19 maggio 2020, nella parte in cui è stato espresso parere favorevole al rilascio della suddetta concessione ex art. 18 L. 84/94;

- la delibera n. 30 in data 23 giugno 2020, con cui il Comitato di Gestione ha espresso parere favorevole al rilascio della suddetta concessione ex art. 18 L. 84/94;

d) comunque, per l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per il rilascio, in favore della SDT S.r.l.:

- del rinnovo dell'autorizzazione ex art. 16 L. 84/94 per gli anni 2020 e 2021;

- della concessione demaniale quadriennale, ex art. 18 della Legge 84/94, per l'utilizzazione delle banchine 14/E poppiere, 14/F e 14/G, nonché delle aree demaniali marittime retrostanti, site presso la Sponda Ovest della Darsena Toscana, da utilizzare per la gestione di un terminal destinato al traffico Ro/Ro e Ro/Pax, e ciò, anche per l'ipotesi in cui i provvedimenti impugnati venissero emessi nelle more della definizione del presente giudizio.

con i motivi aggiunti presentati il 16 ottobre 2020 :

- del provvedimento del Segretario Generale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale n. 224/2020 in data 31 luglio 2020 con cui è stato disposto il rilascio, in favore della SDT Srl, della concessione demaniale

quadriennale, ex art. 18 della Legge 84/94, per l'utilizzazione delle banchine 14/E poppiero, 14/F e 14/G, nonché delle aree demaniali marittime retrostanti, site presso la Sponda Ovest della Darsena Toscana, da utilizzare per la gestione di un terminal destinato al traffico Ro/Ro e Ro/Pax;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ancorché ignoti alla ricorrente, tra cui in particolare (per quanto è dato sapere):
- la nota prot. n. 25411 del 6 agosto 2020 con cui è stato comunicato alla ricorrente l'avvenuto rilascio della concessione ed il rigetto dell'opposizione presentata dalla ricorrente in data 29 marzo 2019;
- la Relazione Istruttoria del Servizio Lavoro Portuale della AdSP in data 9 settembre 2019;
- la Relazione Istruttoria della Direzione Pianificazione e Studi della AdSP in data 9 settembre 2019;
- la Relazione Istruttoria del Responsabile del Procedimento in data 13 maggio 2020;
- la Relazione Istruttoria Riassuntiva del Segretario Generale dell'AdSP in data 15 giugno 2020;
- il verbale n. 7/2020 della seduta della Comitato di Gestione del 23 giugno 2020, approvato con provvedimento del Presidente dell'AdSP n. 88 del 14 agosto 2020;
- la delibera del Comitato di Gestione n. 30 del 23 giugno 2020;
- il verbale della Commissione Consultiva del 19 maggio 2020 (atto che, peraltro, ancora non risulta approvato e che non è stato prodotto in giudizio), nella parte in cui ha espresso parere favorevole al rilascio della concessione in favore di SDT Srl;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale – Livorno, di Seatrag Autostrade del Mare s.r.l., di Servizi Integrati Terrestri Marittimi - Sintermar s.p.a. e di Sintermar Darsena Toscana - Sdt s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2021 il dott. Riccardo Giani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - La LTM s.r.l. nell'atto introduttivo del giudizio espone, in fatto, quanto segue:

- essa opera come terminalista nel porto di Livorno su aree e banchine demaniali ottenute in concessione ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84 del 1994, in particolare occupando un'area demaniale corrispondente all'intera Darsena Uno, destinata a traffici ro/ro, nell'ambito delle c.d. Autostrade del Mare;

- stante l'incremento dei traffici, l'Autorità portuale di Livorno dal 2006 si è orientata ad utilizzare per il traffico ro/ro, anche gli accosti 14/G e 14/F in sponda ovest e dal 2010, stante l'ulteriore incremento di traffico, ha riacquisito la disponibilità degli accosti 14/E, 14/F e 14/G e, con ordinanza congiunta Capitaneria di Porto n. 90/2008 e Autorità Portuale n. 12/2008, ha introdotto una disciplina transitoria per l'utilizzo di quegli accosti per traffico ro/ro di specifica provenienza;

- il gruppo Grimaldi, che utilizzava gli accosti 14/E e 14/F, si è avvalsa fino al 31 dicembre 2010 dei servizi di impresa di LTM s.r.l., accordo che è stato poi superato, avendo quindi la Grimaldi iniziato ad utilizzare i servizi di Sintermar s.p.a; dal 2012 la Sintermar è stata poi sostituita dalla Seatrag s.r.l.;

- in sponda ovest si sono quindi stabilizzati i traffici ro/ro con Spagna, Sicilia e Tunisia e gli accosti sono stati fatti oggetto di assegnazioni temporanee a imprese concorrenti della ricorrente; in particolare la Seatrag s.r.l. ha ottenuto in sequenza una pluralità di assegnazioni temporanee dal 1° luglio 2012 al 30 settembre 2015 degli accosti 14/E/F e G, nonostante il POT 2013/2015 prevedesse che, terminati i lavori in corso, l'intero traffico della autostrade del mare era destinato a concentrarsi in Darsena 1;

- il 22 settembre 2015 l'Autorità portuale ha poi rilasciato direttamente a Grimaldi l'autorizzazione all'occupazione temporanea dei suddetti accosti per il periodo 1° ottobre/31 dicembre 2015;

- con il ricorso introduttivo del giudizio la ricorrente impugna quindi i titoli con i quali l'Autorità Portuale ha autorizzato l'occupazione temporanea da parte di Seatrag s.r.l. degli accosti 14/E/F/G, vantando quanto meno un interesse risarcitorio; in particolare la ricorrente impugna i seguenti provvedimenti: n. 10047 del 27 settembre 2012; n. 12462 del 4 dicembre 2012; n. 3852 del 3 aprile 2013; n. 8720 del 30 luglio 2013; n. 10603 del 1 ottobre 2013; n. 456 del 16 gennaio 2014; 14/E n. 3624 del 10 aprile 2014; n. 6341 del 2

luglio 2014; n. 8927 del 29 settembre 2014; n. 2967 del 19 marzo 2015; n. 3774 del 15 aprile 2015; n. 6397 del 8 luglio 2015; impugna altresì il *“provvedimento del 22 settembre 2015, noto indirettamente alla ricorrente, con il quale il Presidente dell’Autorità Portuale di Livorno ha autorizzato <l’armatore Grimaldi> all’occupazione temporanea per il periodo 1° ottobre 2015 – 31 dicembre 2015 delle aree sino allora assentite in occupazione temporanea a Seatrag Autostrade del Mare s.r.l.”*, quest’ultimo anche a fini caducatori.

2 - Nei confronti dei suddetti atti parte ricorrente formula le seguenti censure:

- difetto di competenza, poiché le concessioni temporanee sono state emanate dal Segretario Generale e non dal Presidente dell’Autorità;
- difetto di motivazione, mancando le specifiche motivazioni delle concessioni temporanee ai sensi dell’art. 36 del regolamento del porto di Livorno;
- disparità del trattamento riservato a Seatrag e ad LTM in punto di canoni di concessione;
- illegittimità della concessione temporanea del 22 settembre 2015, nota indirettamente alla ricorrente, con la quale l’Autorità Portuale ha autorizzato l’armatore Grimaldi all’occupazione temporanea dal 1° ottobre 2015 sino al 31.12.2015 delle aree già affidate alla Saetrag, senza che abbia autorizzazione ai sensi dell’art. 16 legge n. 84 del 1994;

3 – Con riferimento all’interesse risarcitorio, cui l’impugnazione è in gran parte finalizzata, la ricorrente specifica che *“il danno che LTM ha subito da questa attività anticoncorrenziale, favorita dall’Autorità Portuale con i provvedimenti che qui si impugnano, è pari all’utile di impresa che LTM avrebbe tratto dalla gestione dei traffici illegittimamente attestati agli accosti 14/E, 14/F e 14/G, se questi traffici fossero stati delocalizzati al terminal che LTM ha in concessione, conformemente alle prescrizioni del Piano Operativo Triennale 2012-2015”*.

4 - L’Autorità Portuale di Livorno si è costituita in giudizio per resistere al ricorso. Si è costituita in giudizio anche Seatrag s.r.l.

5 - Con primo atto di primi motivi aggiunti del 15 marzo 2016 la LTM espone, in fatto, che l’autorizzazione a favore della Grimaldi per il periodo ottobre/dicembre 2015 era stata dichiarata inefficace con provvedimento prot. n. 10634 del 16 dicembre 2015 e che con atto prot. n. 10636 del 16 dicembre 2015 Seatrag era stata autorizzata per quello stesso periodo; quindi con provvedimento n. 5 del 2016 l’autorizzazione è stata rilasciata, per il primo trimestre 2016, a favore di Sintermar. Essa impugna quindi i suddetti atti, formulando nei confronti degli atti gravati le seguenti censure:

- si contesta la concessione degli accosti 14/E/F/G per operazioni portuali ro/ro e ro/ro/pax che la pianificazione portuale non consente in quelle aree, concentrando tali operazioni in Darsena Uno;
- mancanza di motivazione della concessione temporanea;
- attraverso gli atti gravati con il ricorso principale l'Autorità Portuale sta consentendo la realizzazione di un nuovo terminal destinato stabilmente ai traffici ro/ro e ro/pax per il Gruppo Grimaldi in un'area a ciò non destinata dallo strumento urbanistico portuale
- i fatti susseguitisi integrano grave alterazione delle regole di mercato;
- tutta la vicenda è stata portata avanti in contrasto con le previsioni di pianificazione e in violazione dei principi europei di concorrenza.

6 - Con ordinanze nn. 849 del 2016 e 1656 del 2017 la Sezione accoglieva in parte le domande di accesso agli atti in corso di giudizio proposte da parte ricorrente.

7 - Con secondi motivi aggiunti del 23 marzo 2018 la ricorrente impugna ulteriori atti di occupazione temporanea delle aree, il provvedimento del Commissario dell'Autorità Portuale n. 144 del 21 settembre 2016, che ha previsto poi che le successive autorizzazioni sarebbero state rilasciate in cointestazione tra la Sintermar e la S.D.T. – Sintermar Darsena Toscana s.r.l., e il provvedimento n. 66 del 4 luglio 2017, con cui è stata rilasciata alla S.D.T. l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali. Nei confronti dei suddetti atti parte ricorrente formula le seguenti censure:

- gli atti di occupazione temporanea sono in contrasto con la pianificazione portuale;
- l'istituto dell'autorizzazione all'occupazione temporanea è stato utilizzato in difetto dei presupposti ed in modo sviato e distorto;
- la previsione della cointestazione dei successivi atti autorizzatori evidenzia l'abnorme utilizzo delle occupazione temporanee, oltre ad essere carenti i presupposti di legge per la cointestazione stessa;
- si contestano atti di occupazione temporanea rilasciati in sanatoria;
- l'autorizzazione ex art. 16 della legge n. 84 del 1994 è stata rilasciata al di fuori delle condizioni legali;
- si contesta la violazione dell'art. 18, comma 7, della legge n. 84 del 1994.

8 - Con atto di terzi motivi aggiunti del 5 giugno 2018 parte ricorrente impugna *“gli atti, di estremi ignoti, mediante i quali l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ha rilasciato in favore della Sintermar Darsena Toscana - S.D.T. S.r.l. l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali ex art. 16 della legge 84/94 per l'anno 2018”*, muovendo avverso lo stesso plurime censure di illegittimità per violazione di legge.

9 - In data 12 gennaio 2018 la SDT s.r.l. ha presentato domanda di concessione quadriennale ex art. 18 della legge n. 84 del 1994 per lo svolgimento di operazioni ro/ro e ro/pax sulle aree di cui si discute e in data 16 marzo 2018 la medesima società ha presentato richiesta di autorizzazione all'anticipata occupazione, ai sensi dell'art. 38 del Codice della Navigazione. Con quarto atto di motivi aggiunti parte ricorrente impugna ulteriori atti di occupazione temporanea ed atti connessi (sanatorie, autorizzazione ex art. 16 legge n. 84 del 1994, atti attuativi), reiterando le censure già svolte nel ricorso introduttivo e nei precedenti motivi aggiunti; impugna inoltre l'atto di avvio della procedura di concessione quadriennale (per contrasto con la pianificazione portuale) e la anticipata occupazione delle aree in esito alla domanda di concessione, per mancanza dei requisiti.

10 - Con i quinti motivi aggiunti del 23 luglio 2019 parte ricorrente impugna il provvedimento Commissariale 29 aprile 2019 n. 30 con cui l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale ha disposto – in favore della società S.D.T. s.r.l. – il rinnovo per l'anno 2019 dell'autorizzazione ex art. 16 della Legge 84/94, riproponendo censure già svolte ed evidenziando ulteriori profili di illegittimità.

11 - Con i sesti motivi aggiunti del 17 luglio 2020 parte ricorrente, dopo aver stigmatizzato il deficit di trasparenza che ha connotato tutta la vicenda, impugna al buio atti della cui emanazione ha avuto notizia e relativi al rinnovo a favore del SDT s.r.l. per gli anni 2020-2021 dell'autorizzazione ex art. 16 legge n. 84 del 1994 e al rilascio della concessione ex art. 18 legge n. 84 cit., articolando plurime censure che riprendono doglianze già formulate nei motivi aggiunti precedenti.

12 - Con il settimo atti di motivi aggiunti del 7 ottobre 2020 parte ricorrente impugna il provvedimento del Segretario Generale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale n. 224/2020 in data 31 luglio 2020, con cui è stato disposto il rilascio, in favore della SDT Srl, della concessione demaniale quadriennale, ex art. 18 della Legge n. 84 1994, delle banchine 14/E poppiero, 14/F e 14/G, nonché delle aree demaniali marittime retrostanti, site presso la Sponda Ovest della Darsena Toscana, da utilizzare per la gestione di un terminal destinato al traffico ro/ro e ro/pax; nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti. Nei confronti degli atti gravati si avanzano le seguenti censure:

- la gestione di un terminal ro/ro e ro/pax nelle aree ubicate in Sponda Ovest della Darsena Toscana crea enormi problemi di sicurezza, il che era emerso in sede istruttoria, così il provvedimento di assentimento risulta illegittimo per insufficienza o contraddittorietà con l'istruttoria;

- le banchine e le aree in radice della Sponda Ovest della Darsena Toscana non sono logisticamente idonee ospitare un terminal ro/ro e ro/pax;
- il Piano Regolatore portuale prevede di accentrare in unica area appositamente costituita e attrezzata tutte le funzioni ro/ro e ro/pax, ivi accentrando anche le attività svolte presso gli attracchi 14/E/F/G;
- è mancata quindi la necessaria previa variante al PRP ai sensi dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994;
- è stato violato il disposto dell'ordinanza a firma congiunta n. 114/2018 della Capitaneria di Porto di Livorno e n. 21/2018 del Presidente dell'Autorità di Sistema portuale, laddove sancisce la pubblicità degli accosti 14 F e G;
- il rilascio della concessione in favore di SDT s.r.l. viola il disposto dell'art. 18, comma 7, della legge n. 84 del 1994;
- violazione dell'art. 97 Costituzione e del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Eccesso di potere per contraddittorietà. Eccesso di potere per sviamento e per manifesta irragionevolezza;
- illegittimità derivata in quanto la SDT s.r.l., quando ha presentato istanza di concessione, non era in possesso dell'autorizzazione ex art. 16 legge n. 84 del 1994.

13 – Resistono alle plurime impugnazioni l'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno Settentrionale, SDT s.r.l., Seatrag s.r.l., Sintermar s.p.a.; tutte le parti resistenti hanno avanzato plurime eccezioni di difetto di legittimazione e interesse ad agire.

14 - La causa è passata in decisione all'udienza del 17 febbraio 2021, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, ai sensi dell'art. 25, comma 2, decreto-legge n. 137 del 2020;

15 - Con il ricorso introduttivo del giudizio, e poi con i connessi motivi aggiunti, parte ricorrente impugna una pluralità ampia di atti amministrativi, consistenti in autorizzazioni all'occupazione temporanea di aree demaniali, atti di cointestazione di titoli autorizzatori, autorizzazioni allo svolgimento di attività portuale, autorizzazioni in sanatoria, concessioni demaniali, ecc. Tutti i suddetti atti, nella costruzione che emerge dalla narrativa dei fatti esposta dalla stessa ricorrente, sarebbero connessi sotto due distinti profili; in primo luogo sotto il profilo soggettivo, in quanto sarebbero tutti atti destinati ad ampliare la sfera giuridico-economica di operatori portuali riconducibili al Gruppo Grimaldi (Seatrag s.r.l., Sintermar s.r.l., SDT s.r.l.); in secondo luogo sotto il profilo oggettivo, in quanto sarebbero tutti atti avvinti da un profilo teleologico unitario, costituito proprio dall'obiettivo di avvantaggiare il Gruppo Grimaldi, consentendo la costituzione di un terminal ro/ro e ro/pax

nelle aree ubicate in Sponda Ovest della Darsena Toscana ad esso facente capo.

16 – Le parti resistenti muovono numerose eccezioni preliminari alle suddette plurime impugnazioni, evidenziandone la inammissibilità per aver mosso unico giudizio ad una pluralità di atti tra loro eterogenei, inammissibilità per difetto di interesse e di legittimazione, portata meramente emulativa delle impugnazioni, funzionale a voler mantenere una posizione di unico operatore in materia, contestazioni rispetto a tipologie di atti di cui la stessa ricorrente si è in altri tempi avvantaggiata, natura non provvedimento di atti o tardività dei gravami.

17 – Risulta fondamentale, preliminarmente, interrogarsi su quale sia l'interesse che muove parte ricorrente nella proposizione delle impugnazioni in esame. Appare chiaro, perché pacifico in base agli stessi atti di parte ricorrente, che essa non mira all'annullamento degli atti ampliativi della sfera giuridica delle parti controinteressate (soprattutto autorizzazioni all'occupazione temporanea e concessioni demaniali) per conseguire essa stessa la titolarità dei suddetti titoli sulle aree relative. La ricorrente, infatti, come enuncia nella parte in fatto del ricorso introduttivo del giudizio, opera come terminalista nel porto di Livorno su aree e banchine demaniali ottenute in concessione ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84 del 1994, in particolare occupando un'area demaniale corrispondente all'intera Darsena Uno, destinata a traffici ro/ro, nell'ambito delle c.d. Autostrade del Mare. È vero che essa, per un certo turno di anni, e cioè fino alla fine del 2010, ha svolto le funzioni di terminalista per il gruppo Grimaldi, che aveva iniziato ad utilizzare gli accosti 14/E e 14/F, in Darsena Toscana, ma la ricorrente stessa riferisce che l'intesa tra le due realtà economiche è stata poi superata ed essa non ha più manifestato interesse ad operare sugli accosti 14/E, 14/F e 14/G di Darsena Toscana. Ciò è reso certo dal fatto che parte ricorrente non ha presentato istanza di autorizzazione all'occupazione temporanea dei suddetti accosti né, quanto la SDT s.r.l. ha presentato domanda di concessione demaniale ai sensi dell'art. 18 della legge n. 84 del 1994, ha presentato domanda concorrente. Ma ancora, e soprattutto, parte ricorrente è esplicita nell'evidenziare che il suo interesse non è a subentrare nei titoli relativi agli accosti di Darsena Toscana bensì è soltanto un interesse ad ottenere il risarcimento del danno, conseguente all'annullamento dei titoli assentiti alle controinteressate. Infatti nelle conclusioni del ricorso introduttivo parte ricorrente afferma che *“il danno che LTM ha subito da questa attività anticoncorrenziale, favorita dall'Autorità Portuale con i provvedimenti che qui si impugnano, è pari all'utile di impresa che LTM avrebbe tratto dalla gestione*

dei traffici illegittimamente attestati agli accosti 14/E, 14/F e 14/G, se questi traffici fossero stati delocalizzati al terminal che LTM ha in concessione, conformemente alle prescrizioni del Piano Operativo Triennale 2012-2015". Nella memoria finale parte ricorrente chiede "che venga emessa una sentenza di annullamento – e/o di accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati – e di accertamento dell'an circa il risarcimento del danno, con rimessione in istruttoria per disporre una CTU o una verifica in merito alla quantificazione del danno stesso".

18 – Parte ricorrente svolge attività economica in Darsena 1, destinata ai traffici delle c.d. Autostrade del Mare, ove quindi approdano i traffici ro/ro e ro/pax, e con le impugnazioni in esame esplicitamente vuole impedire che le medesime attività siano esercitate dai controinteressati anche in Darsena Toscana, in tal modo concentrando in Darsena 1 le attività economiche di suo interesse, con preclusione per il futuro dell'attività concorrente e pretese risarcitorie in relazione all'attività sin qui autorizzata.

19 – Il tal quadro, il Collegio è chiamato, antecedentemente all'esame del merito, ad esaminare le eccezioni preliminari di inammissibilità dei gravami formulate dalle parti resistenti ed in primo luogo l'eccezione di difetto di legittimazione e interesse all'impugnazione.

19.1 – Ritiene il Collegio che parte ricorrente possa vantare una legittimazione all'impugnazione degli atti gravati laddove fa valere la pretesa all'esercizio legittimo dell'attività concorrenziale, contestando cioè l'assegnazione temporanea o la concessione ai controinteressati di aree portuali per l'esercizio di attività che nelle aree considerate sono precluse dalla pianificazione portuale. A prescindere dalla fondatezza di tale contestazione, che costituisce uno dei motivi di ricorso centrali nella strategia difensiva di parte ricorrente e che è riproposto più volte nei vari atti di ricorso e motivi aggiunti, non par dubbio che la stessa non possa dirsi inammissibile, anche se avanzata da operatore economico che opera in area portuale (Darsena 1) distinta e che non ha manifestato interesse ad ottenere autorizzazioni temporanee o concessioni aventi ad oggetto la diversa area portuale (Darsena Toscana). Infatti parte ricorrente in tal modo far valere il suo legittimo interesse a che gli approdi di Darsena Toscana non siano assegnati agli operatori del Gruppo Grimaldi e a nessun altro operatore, per l'esercizio di attività portuali (ro/ro e ro/pax) che ivi non devono svolgersi e che sono invece destinata ad essere svolte in Darsena 1, ove parte ricorrente esercita la propria attività.

19.2 – L'eventuale fondatezza della radicale censura di cui al punto precedente (secondo la quale le attività oggetto degli atti di autorizzazione provvisoria o

concessione sono precluse negli accosti 14/E, 14/F e 14/G di Darsena Toscana) risulterebbe satisfattiva per parte ricorrente e idonea a legittimare (al netto degli altri requisiti) la sua pretesa risarcitoria. In difetto di fondatezza della suddetta censura, non convince invece che parte ricorrente sia legittimata a sindacare la legittimità delle procedure amministrative attraverso le quali i singoli atti ampliativi sono stati assentiti alle controinteressate, per lo svolgimento di attività in area portuale distinta da quella in cui parte ricorrente opera. Le contestazioni attraverso le quali parte ricorrente fa valere censure di mancanza di adeguata motivazione delle autorizzazioni temporanee, mancanza dei requisiti per il rilascio del titolo in sanatoria, illegittimità della cointestazione a più operatori di autorizzazioni, difetto di istruttoria nel procedimento per il rilascio di un titolo, assumono infatti una valenza meramente emulativa, ovvero sono funzionali a far emergere violazioni di legge in senso oggettivo, ma sganciate da una specifica rilevanza soggettiva (in termini di legittimazione e interesse), com'è invece necessario secondo le regole fondanti del processo amministrativo. Il tutto sarebbe funzionale solo a impedire l'esercizio di attività economica, ammissibile, in area portuale diversa da quella in cui parte ricorrente opera, senza tuttavia che essa aspiri a svolgere ivi quella stessa attività, né potendo pretendere che la stessa non venga svolta *tout court*. Lo stesso dicasi per la procedura avviata con l'istanza di rilascio della concessione demaniale *ex art. 18* della legge n. 84 del 1994 presentata dalla controinteressata SDT s.r.l. Parte ricorrente è certo legittimata a contestare la suddetta procedura (e a pretendere che essa venga chiusa *in limine* per inammissibilità), ove l'attività che l'istante pretende di svolgere sia preclusa nell'area in questione e ciò a prescindere dalla presentazione di domanda concorrente da parte del ricorrente; al di fuori di tale ipotesi non pare che l'operator economico che non ha partecipato alla procedura di assegnazione della concessione sia legittimato a contestare la legittimità della procedura stessa. Ricorrono cioè considerazioni simili a quelle che la giurisprudenza formula in presenza di gare di appalto: l'operatore economico che non ha partecipato alla gara indetta dalla stazione appaltante non ha legittimazione a contestare la legittimità della procedura selettiva, potendo però contestare la stessa indizione della gara, ove vi siano le condizioni giuridiche per una tale contestazione (in tal senso la pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 2003).

19-3 – D'altra parte, al di fuori dell'interesse al rispetto delle previsioni della pianificazione portuale, e quindi che in Darsena Toscana non si svolgano operazioni ro/ro e ro/pax, ivi ritenute precluse, le ulteriori, plurime, contestazioni procedurali di parte ricorrente, oltre ad eludere il connotato

soggettivistico che deve avere la giurisdizione amministrativa, fanno anche sorgere dubbi sulla portata emulativa delle suddette doglianze. Non è contestato infatti (anzi risulta dalla stessa narrativa di cui al ricorso introduttivo del giudizio) che il Gruppo Grimaldi, fino alla fine del 2010, abbia utilizzato gli accosti 14/E e 14/F (oggi contestati da LTM) avvalendosi dei servizi di LTM stessa, che ha quindi beneficiato di autorizzazioni temporanee di quegli accosti delle quali assume la illegittimità.

20 – Restano da scrutinare nel merito le censure ammissibili, cioè quelle con le quali parte ricorrente si duole dell’assentimento a favore delle controinteressate di titoli autorizzatori e concessori per lo svolgimento in Darsena Toscana di attività portuali relative alle c.d. Autostrade del Mare, che risulterebbero ivi precluse dalla pianificazione portuale, che imponeva invece la concentrazione delle suddette operazioni in Darsena 1, dove presta la propria attività la società ricorrente. Ritiene il Collegio che l’esame delle previsioni del Piano Regolatore Portuale non consenta di suffragare la tesi di parte ricorrente secondo cui gli accosti di Darsena Toscana sarebbero, in termini radicali, preclusi ad operazioni portuali del tipo ro/ro e ro/pax, che dovrebbero invece ad oggi ed in termini rigorosi concentrarsi in Darsena 1.

20.1 – In primo luogo il PRP prevede sì ad assegnare a ciascuna area del porto una specifica funzione logistica (tra cui il “porto delle Autostrade del Mare” e il “porto contenitori”), ma con una evidente funzione programmatica, “*che dovrà poi essere sviluppata ed organizzata nel tempo*”, tant’è che alcune aree, come la Piattaforma Europa, destinata al traffico dei contenitori, sono indicate come da realizzare. In questo quadro assume specifica rilevanza la destinazione provvisoria delle aree stesse, nelle more della messa appunto dell’assetto finale, oltre all’individuazione delle funzioni ammesse nell’assetto finale stesso.

20.2 – In secondo luogo, e soprattutto, deve quindi essere esaminata la scheda n. 4 (rubricata “*Area Porto Contenitori*”) delle NTA allegate al PRP, la quale detta la disciplina provvisoria (cioè nelle more della realizzazione della Piattaforma Europa, nella quale troverà collocazione il nuovo terminal contenitori) e a regime degli accosti 14/E, 14/F e 14/G della Darsena Toscana. Ritiene il Collegio che la suddetta scheda confermi quanto sostenuto nella Relazione istruttoria della Direzione pianificazione e studi dell’ASP del Mar Tirreno Settentrionale del 9 settembre 2019, nella quale si legge che il PRP “*ha voluto indicare la massima flessibilità di utilizzazione dell’area, anche per non condizionare eventuali future esigenze funzionali del porto al momento non prevedibili*”, in particolare “*evitando solo quelle funzioni che richiederebbero una rigida infrastrutturazione ed un esclusivo allestimento*”.

operativo del terminal". Ciò è senz'altro vero con riferimento al periodo transitorio, giacché la scheda n. 4 afferma che *"nelle more della realizzazione dei terminals della Piattaforma Europa è consentito lo svolgimento delle attuali tipologie di traffici"*. Ma è vero anche a regime, giacché anche con riferimento a quella fase si precisa che *"successivamente alla realizzazione dei terminals della Piattaforma Europa la funzione principale, ma non esclusiva, del porto contenitori continuerà ad essere quella di operazioni portuali relative a movimentazione e stoccaggio di containers, ma non è escluso che possa essere utilizzato anche per i traffici della autostrade del mare e multipurpose"*. Per quel che qui rileva, occorre soffermarsi in particolare sulla disciplina transitoria e quindi sulla individuazione delle *"attuali tipologie di traffici"*, delle quali continua ad essere consentito lo svolgimento. Non paiono esserci dubbi, alla luce della documentazione versata in atti e della stessa narrativa delle parti, che nell'area in considerazione si siano da tempo svolti traffici sia ro/ro sia ro/pax. È la stessa parte ricorrente a dar conto, in sede di ricorso introduttivo, che a seguito del forte incremento dei traffici ro/ro e ro/pax la Darsena Toscana iniziò ad essere utilizzata per quelle tipologia di traffici già nel 2010. D'altra parte l'ordinanza congiunta Capitaneria di Porto di Livorno (n. 90/2008) e Autorità Portuale di Livorno (n. 12/2008) espressamente prevede che gli accosti 14/E, 14/F e 14/G vengano destinati a traffici della Autostrade del Mare.

20.3 – Gli svolti rilievi portano ad escludere che, sulla base della disciplina di cui alla scheda n. 4 delle NTA del PRP, vi sia in atto una disciplina che esclude lo svolgimento di traffici ro/ro e ro/pax in Darsena Toscana. D'altronde la parte grafica della suddetta scheda n. 4 conferma le suddette conclusioni contenendo il riferimento a prestazioni comprendenti i passeggeri (P) e i traghetti e navi ro/pax (PT). Ne consegue che parte ricorrente non poteva agire, senza aver preso parte alle procedure di assegnazione dei titoli ampliativi a favore delle controinteressate, al solo scopo di inibire quelle tipologie di traffici in Darsena Toscana, ciò coincidendo con un interesse di mero fatto della parte ricorrente.

21 – Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso e i connessi motivi aggiunti devono essere in parte dichiarati inammissibili e in parte respinti, con compensazione delle spese di giudizio, stante la complessità della fattispecie esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui

