

Pubblicato il 17/06/2019

**N. 00899/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00321/2019 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 321 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

S.P.A. Servizi Integrati Terrestri Marittimi Sintermar, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Morbidelli, Roberto Righi, 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, Porto di Livorno 2000 S.r.l., S.R.L. Masol non costituiti

in giudizio;

Trinseo Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Paul Simon Falzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ugo Franceschetti in Firenze, via Maggio 7;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

della comunicazione del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale n. prot. 3009 del 25 gennaio 2019, con la quale, riscontrandosi la comunicazione avvio attività logistica presso l'area di proprietà Trinseo Italia S.r.l. inoltrata da Sintermar S.p.A. in data 12.12.2018, si è ritenuto che *“codesta società dovrà astenersi dall'intraprendere l'utilizzo dell'area Trinseo per movimento e stoccaggio di auto nuove e di altre attività che non siano quella industriale e, correlativamente, alla realizzazione di interventi finalizzati all'utilizzazione dell'area stessa in difformità con le destinazioni e prescrizioni del P.R.P.”*;

quanto ai motivi aggiunti presentati il 21 marzo 2019:

della decisione del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale del 29 gennaio 2019, con la quale si è ritenuto che *“in conclusione, l'utilizzazione dell'area di proprietà Masol per la movimentazione e stoccaggio di auto nuove risulta in difformità con le previsioni del PRP, non potendosi nemmeno applicare un regime di transitorietà”* e si è invitata la società *“ad interrompere l'utilizzo dell'area in parola per movimento e stoccaggio di auto nuove e di altre attività che non siano quella industriale, unica attività ammessa dal Piano Regolatore Portuale”*.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Trinseo Italia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2019 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 Sintermar qui ricorrente è promissaria acquirente di un'area, posta all'interno dell'area c.d. "*Multipurpose*" della zona portuale di Livorno, che la promissaria venditrice, s.r.l. Trinseo Italia, in attesa della stipula del contratto di compravendita, le ha concesso in uso in comodato gratuito.

Su tale area Trinseo Italia svolgeva la propria attività industriale "per l'esercizio dell'impianto chimico di produzione di lattici sintetici" poi cessata nel 2016, mentre la Sintermar, intende ora svolgervi la sua attività di logistica portuale e, a tal fine, ha presentato il 12 dicembre 2018 la comunicazione di avvio di attività, precisando che "*la società si limiterà a realizzare sull'area lavori non strutturali, volti a consentire lo svolgimento in sicurezza dell'attività di movimentazione e stoccaggio di autovetture nuove, in sosta temporanea per il transito da e via nave, senza procedere alla costruzione di alcuna opera strutturale sull'area*".

Con nota del 25 gennaio 2019 la AdSP, dopo aver evidenziato che tale attività non sarebbe consentita in quanto l'area avrebbe una destinazione industriale produttiva secondo il P.R.P., ha intimato alla Sintermar di astenersi dall'intraprendere l'utilizzo dell'area Trinseo per movimento e stoccaggio di auto nuove e di altre attività che non siano quella industriale e, correlativamente, dalla realizzazione di interventi finalizzati all'utilizzazione dell'area stessa in difformità con le destinazioni e prescrizioni del P.R.P. .

Con il ricorso principale depositato il 18 marzo 2019 la Sintermar ha impugnato tale comunicazione del 25 gennaio 2019 e con successivi motivi aggiunti, depositati il 21 marzo 2019, ha impugnato una successiva nota di analogo tenore del 29 gennaio 2019.

A fondamento dei ricorsi la Sintermar ha dedotto:

- l'incompetenza dell'AdSP. con riferimento a beni che, come quello in questione, esulano dal demanio portuale;
- la violazione delle garanzie partecipative procedurali;
- l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione, fra l'altro, delle norme tecniche attuative del piano regolatore portuale, che, secondo la ricorrente, consentirebbero l'attività di stoccaggio di auto nuove; in particolare, le prescrizioni normative contenute nella scheda tecnico normativa n. 5, dedicata all'*Area Porto Multipurpose*, ammetterebbero lo svolgimento in tale area delle attività riconducibili alla cat. C dell'art. 7 comma 9 delle N.T.A., fra le quali sarebbe inclusa anche la cat. C7 "*Movimentazione e stoccaggio di auto nuove*". Peraltro, anche nell'elaborato grafico della scheda, il colore verde della categoria C comparirebbe in sottofondo su tutta l'*Area Multipurpose* e quindi anche sull'area in questione (anche se, su tale area, al colore verde si sovrappone una campitura a righe trasversali accompagnata dalla dicitura *Area Industriale Produttiva I* riferibile alla precedente destinazione). In ogni caso, un eventuale contrasto tra parte normativa e parte grafica della scheda avrebbe dovuto essere risolto attribuendo prevalenza alla prima, e ciò, sia in base ai principi generali formati nella materia urbanistica, sia in base al criterio interpretativo stabilito dagli artt. 14 e 22 delle n.t.a. dallo stesso P.R.P. .

Si è costituita l'Autorità di sistema portuale eccependo, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, ed evidenziando a tal fine che gli atti impugnati si sorreggerebbero entrambi su una duplice motivazione: anzitutto, l'incompatibilità della annunciata modificazione della tipologia dei traffici rispetto alle previsioni del P.R.P.; in secondo luogo, il contrasto di tale modificazione con la normativa transitoria (commi 8 e 18 dell'art. 7 N.T.A.) che non ammetterebbe nuovi interventi prima dell'approvazione di un piano attuativo. Peraltro, anche la disciplina transitoria della scheda n° 5 prevedrebbe che "*Nelle more della redazione, dell'approvazione e dell'attuazione del progetto unitario del terminal è consentito lo*

svolgimento delle attuali tipologie di traffici"; ed inoltre, quanto alle modalità di attuazione, la scheda prevedrebbe che: *“gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione dell’A.P. di un progetto unitario che dovrà riguardare l’intero terminal”*. La resistente ha quindi rilevato come sotto questi ultimi profili non sarebbero state dedotte specifiche doglianze, con conseguente carenza d’interesse della ricorrente a contestare la prima parte della motivazione dei provvedimenti impugnati.

L’AdSP ha anche argomentato in ordine alla infondatezza delle censure dedotte avverso tale prima parte motivazionale, concludendo per il rigetto del ricorso.

Si è anche costituita *“ad adiuvandum”*, per sostenere le ragioni della ricorrente, la società Trinseo.

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

All’udienza pubblica del 4 giugno 2019, all’esito della discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, posposto per ragioni di ordine logico l’esame della questione d’inammissibilità sollevata dalla parte resistente, deve essere disattesa la censura della ricorrente relativa all’incompetenza dell’AdSP, essendo evidente che quest’ultima abbia esercitato il proprio potere di organizzazione funzionale dell’assetto operativo dello scalo, che può riguardare indifferentemente aree demaniali o aree private ricomprese nel perimetro del P.R.P. .

Tuttavia, le censure sostanziali dedotte nel ricorso principale e nel ricorso per motivi aggiunti risultano fondate per le ragioni che seguono.

Quanto al fondamentale motivo d’inibizione dell’avvio dell’attività addotto dall’AdSP nei provvedimenti impugnati, e consistente nell’asserita destinazione industriale dell’area, si è già detto di come l’area Trinseo si trovi,

per espressa previsione del P.R.P. e della scheda normativa n. 5 di cui all'art. 22 delle N.T.A, all'interno dell'*Area Porto Multipurpose*.

Ebbene, secondo la parte normativa della scheda 5, le attività ivi consentite sono tutte quelle riconducibili alla categoria commerciale C dell'art. 7 comma 9 delle N.T.A. e, per quanto qui interessa, tra di esse vi è anche la cat. C7 "*Movimentazione e stoccaggio di auto nuove*".

Ne consegue che l'attività di movimentazione e stoccaggio di auto nuove è pacificamente ammessa dalla parte normativa della scheda n° 5, relativa all'area portuale c.d. "*Multipurpose*".

Ora, in disparte il fatto che l'indicazione grafica (recante una *I* sulla area comunque colorata in verde) potrebbe essere semplicemente ricognitiva di una pregressa attività industriale dismessa, se pure vi fosse un'antinomia fra parte normativa e parte grafica, questa andrebbe risolta sulla base degli stessi criteri fissati dagli art. 22 e 14 delle n.t.a. . In particolare, quest'ultima norma, che detta le regole di "*Interpretazione delle indicazioni di piano*" stabilisce chiaramente che: "*In caso di difformità tra le indicazioni contenute nelle schede tecniche normative e le indicazioni contenute negli elaborati grafici allegati ad esse, prevalgono i dati contenuti nelle schede tecniche normative*".

Pertanto, l'attività commerciale di movimentazione e stoccaggio di auto nuove, a cui ha fatto riferimento la Sintermar nella propria comunicazione del 12 dicembre 2018 deve ritenersi consentita dalla disciplina del P.R.P. anche sulla porzione di proprietà della Trinseo.

Venendo quindi all'esame delle controdeduzioni dell'Amministrazione resistente giova premettere innanzitutto che l'Amministrazione, nei provvedimenti impugnati, ha richiamato la disciplina transitoria di cui al comma 8 dell'art. 7 delle n.t.a. .

In particolare, ai commi 7 e 8 dell'art. 7 delle n.t.a. si stabilisce che: "*7. Le funzioni presenti in un sotto-ambito e non espressamente individuate come funzioni caratterizzanti o ammesse, sono da considerarsi in regime di permanenza transitoria. 8. Per le funzioni in regime di permanenza transitoria sono ammessi gli interventi che, avuto*

riguardo all'esigenza di garantire e migliorare le condizioni di efficienza e sicurezza delle attività svolte, risultino compatibili con i programmi di intervento da sviluppare per il perseguimento degli obiettivi di Piano.”.

Ciò premesso, occorre precisare che l'Amministrazione, dopo aver escluso la compatibilità dell'attività oggetto di comunicazione con la disciplina positiva del P.R.P., ha richiamato la suddetta disciplina transitoria, non per sostenere che anch'essa impedirebbe l'insediamento nell'area di una nuova attività logistica di movimentazione e stoccaggio di auto nuove, ma solo per evidenziare che lo svolgimento di tale attività non potrebbe essere ammesso sulla base di tale regime di transitorietà, il quale, a tal fine, dice l'Amministrazione, “non aiuta”, ovvero non è applicabile al caso di specie. Infatti, l'Amministrazione evidenzia che tale regime di transitorietà è previsto per quei casi di *“funzioni eventualmente presenti ma non espressamente individuate negli aspetti funzionali ed operativi (cioè quelle funzioni esistenti all'atto dell'approvazione del PRP che vengono a trovarsi — per effetto della sopravvenuta pianificazione portuale — in contrasto con il PRP stesso). Per i casi di scelte pianificatorie che incidono su posizioni esistenti, se ne consente quindi, con la citata normativa transitoria, la prosecuzione e si ammettono interventi migliorativi delle condizioni di efficienza e sicurezza delle attività svolte, sempreché questi "risultino compatibili con i programmi di intervento da sviluppare per il perseguimento degli obiettivi di Piano". Nel caso in esame invece si vorrebbe non già continuare la precedente attività industriale bensì utilizzare il bene cambiandone la precedente destinazione per nuove attività di movimentazione e stoccaggio di autovetture nuove. In conclusione, l'utilizzazione dell'area di proprietà Masol per la movimentazione e stoccaggio di auto nuove risulta in difformità con le previsioni del PRP, non potendosi nemmeno applicare un regime di transitorietà.”.*

E' chiaro dunque che l'unica ragione del diniego resta la presunta contrarietà dell'attività alla disciplina del P.R.P. e della scheda n° 5 in particolare, mentre il regime di transitorietà, per la stessa Amministrazione, non è conferente al caso di specie, riguardando i diversi casi di prosecuzione sotto il vigore del nuovo piano di funzioni che non sono più ammesse.

Ne consegue che la ricorrente non aveva alcun onere di specifica contestazione di tale parte della motivazione, né tantomeno d'impugnazione della disciplina transitoria.

Piuttosto è l'AdSP che nelle proprie memorie introduce inammissibilmente nuove ragioni di diniego, fondate sulla disciplina transitoria recata, non dalla parte generale del P.R.P. (art. 7 comma 8), bensì dalla scheda n° 5.

Solo per completezza d'indagine il Collegio rileva che anche tali ragioni sono infondate.

Ed invero, la scheda n° 5, nella parte in cui tra le *“Modalità di Attuazione”* dispone che *“gli interventi a terra sono subordinati alla approvazione dell’A.P. di un progetto unitario che dovrà riguardare l’intero terminal. Gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione dell’A.P.”*, si riferisce ad opere di trasformazione urbanistico-edilizia che la ricorrente allo stato non chiede di poter effettuare (sembrando comunque rientrare, le opere in questa sede sommariamente prospettate e necessarie per l'inizio dell'attività, nell'ambito dell'attività edilizia libera).

Mentre è evidente che lo stoccaggio di auto su di un piazzale (di per sé già compatibile, in quanto corrispondente alla funzione C7) non necessita di una previa approvazione dell'intervento da parte dell'Amministrazione attraverso un piano attuativo, ma può essere direttamente realizzato.

Non risulta preclusiva neppure la norma transitoria, dettata dalla medesima scheda n° 5, secondo cui: *“Nelle more della redazione, dell'approvazione e dell'attuazione del progetto unitario del terminal è consentito lo svolgimento delle attuali tipologie di traffico?”*; dovendo tale norma essere letta nel medesimo senso del comma 8 dell'art. 7 delle n.t.a. di cui sopra, ovvero come permesso di continuazione delle precedenti attività anche se divenute incompatibili con il P.R.P., e non già come divieto d'insediamento di nuove attività commerciali perfettamente compatibili con la disciplina di dettaglio del piano.

In conclusione, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti devono essere accolti con l'annullamento degli atti impugnati.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione della novità della questione trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Alessandro Cacciari, Consigliere

Nicola Fenicia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Nicola Fenicia

IL PRESIDENTE
Rosaria Trizzino

IL SEGRETARIO