



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1700 del 2009, proposto da:

Yacht Club di Livorno, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Milazzo, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Firenze, viale Belfiore 40;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, Autorità Portuale di Livorno, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la cui sede sono domiciliati in Firenze, Via degli Arazzieri 4;

Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Ciari, ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura regionale in Firenze, piazza dell'Unità Italiana 1; Comune di Livorno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Paolo Macchia, Lucia Macchia e Maria Teresa Zenti, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Toscana in Firenze, Via Ricasoli 40;

nei confronti di

Azimut - Benetti S.p.a.;

sul ricorso numero di registro generale 204 del 2011, proposto da:

Yacht Club di Livorno, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gian Luca Conti e Pietro Milazzo, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Firenze, piazza della Repubblica 2;

contro

Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Ciari, ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Avvocatura regionale in Firenze, piazza dell'Unità Italiana 1; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, Autorità Portuale di Livorno, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'avv. Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la cui sede sono domiciliati in Firenze, Via degli Arazzieri 4; Provincia di Livorno, Comune di Livorno;

nei confronti di

Azimut - Benetti S.p.a.;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1700 del 2009:

del decreto n. 0000430 del 7 maggio 2009 con cui il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, ha disposto il pronunciamento positivo con prescrizione in merito al progetto di variante al PRP di Livorno per la realizzazione dell'approdo turistico nel Porto Mediceo e Darsena nuova da realizzarsi nel Porto di Livorno, presentato dall'Autorità portuale di Livorno, con sede a Scali Rosciano 6 - 57123 Livorno, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 131

del 9-6-2009, nonché di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e conseguenti, ivi compreso, in particolare, quanto approvato dalla Giunta regionale della Toscana con deliberazione n. 550 del 21 luglio 2008;

quanto al ricorso n. 204 del 2011:

della deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana 23 novembre 2010, n. 85 intestata "variante al vigente piano regolatore portuale finalizzata alla realizzazione di infrastrutture per l'approdo turistico all'interno del porto commerciale del porto di Livorno", pubblicata in BURT n. 49 del 7 dicembre 2010, nonché di tutti gli atti ad essa presupposti ed in particolare l'accordo di programma per il porto di Livorno siglato in data 26 settembre 1997 tra Regione Toscana, Comune di Livorno, Provincia di Livorno e Autorità Portuale (sconosciuto alla ricorrente), i verbali delle conferenze di servizi del 7 maggio 2005 e del 14 ottobre 2005 tra Autorità Portuale di Livorno, Regione Toscana, Provincia di Livorno, Comune di Livorno, Capitaneria di Porto di Livorno (sconosciuti alla ricorrente), la deliberazione di Consiglio Comunale di Livorno 10 marzo 2006, n. 37 (sconosciuto alla ricorrente), la deliberazione del Comitato Portuale del 1° dicembre 2005, n. 20 di adozione della variante (sconosciuto alla ricorrente), il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici espresso col documento protocollo n. 59 relativo all'adunanza del 5 aprile 2006 con prescrizioni e raccomandazioni (sconosciuto alla ricorrente), il decreto di valutazione di impatto ambientale (DEC/VIA) del 7 maggio 2009, n. 430, la nota protocollo AOO-GRT/63728/0. 80 .10 dell' 8 marzo 2010 del Comune di Livorno (sconosciuta alla ricorrente), la nota protocollo 43103 del 29 ottobre 2009 della Provincia di Livorno (sconosciuta alla ricorrente), la proposta di deliberazione al Consiglio regionale n. 8 del 18 ottobre 2010, connessi o conseguenti e con espressa riserva di formulare motivi aggiunti a seguito del deposito in giudizio degli atti sconosciuti alla ricorrente e, in particolare, del testo completo della variante che si impugna di cui si chiede sin d'ora l'esibizione.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (sul solo ricorso n. 204/2011 R.G.), dell'Autorità Portuale di Livorno, della Regione Toscana e del Comune di Livorno (sul solo ricorso n. 1700/2009 R.G.);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 dicembre 2015 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Lo Yacht Club di Livorno, associazione sportiva dilettantistica, è da lungo tempo titolare di una concessione demaniale di specchio acqueo all'interno del Molo medico della città labronica, presso il quale esercita la propria attività senza scopo di lucro e con finalità anche sociali (sono circa cento le imbarcazioni appartenenti ai soci del Club).

1.1. Con un primo ricorso, iscritto al n. 1700/2009 R.G., lo Yacht Club impugna il decreto del 7 maggio 2009, mediante il quale il Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, ha dichiarato la compatibilità ambientale del progetto di variante al piano regolatore del porto di Livorno, e ne chiede l'annullamento sulla scorta di sette motivi in diritto. Il progetto, presentato dalla competente Autorità portuale, consiste nella realizzazione all'interno del porto medico di un nuovo porto turistico a cura della Azimuth Benetti S.r.l., cui l'associazione ricorrente attribuisce il ruolo di futura concessionaria dell'intero bacino; ed, implicando lo spostamento dei posti barca attualmente esistenti senza tuttavia offrire concrete e realistiche alternative di riposizionamento all'interno dello stesso porto, comporterebbe il venir meno della stessa ragion d'essere dello Yacht Club.

1.2. Con secondo ricorso, iscritto al n. 204/2011 R.G., lo Yacht Club impugna quindi la variante al piano regolatore del porto di Livorno approvata dalla Regione Toscana con deliberazione consiliare n. 85 del 23 novembre 2010, unitamente a tutti gli atti alla stessa presupposti, meglio elencati in epigrafe.

L'approvazione della variante avrebbe definitivamente consolidato il pregiudizio derivante dall'affidamento in concessione dell'intero Porto mediceo al soggetto attuatore dell'intervento e dalla conseguente eliminazione dei posti barca attualmente detenuti dallo Yacht Club.

1.3. Le cause sono state discusse congiuntamente e trattenute per la decisione nella pubblica udienza del 9 dicembre 2015, preceduta dal deposito di documenti e memorie difensive.

2. Le controversie in trattazione investono due differenti momenti del procedimento di variante al piano regolatore portuale di Livorno definito dalla delibera regionale n. 85/2010. Si tratta, in particolare, dell'atto conclusivo del procedimento, appena menzionato (ricorso n. 204/2011 R.G.), e della presupposta valutazione positiva di impatto ambientale, resa dal Ministero dell'Ambiente con decreto n. 430/2009. Evidenti ragioni di connessione oggettiva rendono opportuna la riunione dei giudizi, ai fini della loro decisione congiunta.

Va peraltro osservato che, con deliberazione n. 36 del 25 marzo 2015, la Regione Toscana ha approvato il nuovo piano regolatore portuale di Livorno, preceduto dalla ratifica dell'accordo di pianificazione intervenuto fra la stessa Regione, il Comune e la Provincia di Livorno e la locale Autorità portuale relativamente alla contestuale variante al piano strutturale e al regolamento urbanistico comunale, nonché alla definizione del *master plan* "La rete dei porti toscani", previsto dal P.I.T..

Detti provvedimenti sono stati a loro volta impugnati dallo Yacht Club di Livorno con il ricorso iscritto al n. 1048/2015 R.G., in attesa di definizione, ed il cui esito potrebbe essere in grado di condizionare la configurabilità di un persistente interesse alla decisione sui ricorsi qui riuniti. Nondimeno, ritiene il collegio che la definizione di questi ultimi non possa tollerare ulteriori ritardi, tenuto conto anche del comportamento processuale della parte interessata (la fissazione del ricorso più risalente è stata disposta su sollecitazione della stessa a norma dell'art. 82 c.p.a.) e che, stando al principio in forza del quale l'eventuale annullamento del P.R.P. approvato nel 2015 comporterebbe la reviviscenza della disciplina urbanistica previgente, da essa possa comunque venire un primo contributo di chiarezza rispetto alla situazione conflittuale in essere.

3. Sul ricorso n. 1700/2009 R.G.

3.1. Con il primo motivo di gravame, il ricorrente Yacht Club sostiene che la valutazione di impatto ambientale della variante al P.R.P., poi approvata nel 2010, avrebbe dovuto essere preceduta dalle procedure di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dell'area, compresa all'interno di un sito inquinato di interesse nazionale (S.I.N.). Le operazioni di bonifica, secondo la prospettazione, sarebbero propedeutiche a qualsiasi forma di utilizzazione del suolo, e in loro mancanza non avrebbe alcun senso valutare la compatibilità ambientale di un intervento relativo ad aree inquinate. Con il secondo motivo, è dedotta l'illegittimità della scelta delle amministrazioni procedenti di parcellizzare il sito di interesse nazionale, per acconsentire all'intervento sul porto turistico a prescindere dalle sorti e dalla caratterizzazione delle aree incluse nel S.I.N. complessivamente considerate.

Con il terzo motivo, la ricorrente lamenta che l'atto impugnato avrebbe impegnato l'Autorità portuale livornese alla bonifica dei fondali, benché estranea all'inquinamento degli stessi, e per di più a esclusivo vantaggio del futuro concessionario privato del porto turistico.

Il quarto motivo investe la effettiva consistenza dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione del progetto presentato dall'Autorità portuale, assumendo la ricorrente che la quasi totalità dei posti barca, oggi gestiti da organizzazioni non lucrative, saranno sfruttati a fini imprenditoriali dal futuro concessionario, mentre solo un esiguo numero di posti barca rimarrà a disposizione dell'Autorità.

Con il quinto motivo, è dedotta la lacunosità dello studio di impatto ambientale presentato a corredo del progetto di variante, con particolare riferimento alla realizzazione dei parcheggi a servizio del porto turistico, allo smaltimento dei residui delle escavazioni, all'inquinamento delle acque portuali e al risanamento acustico dell'area.

Con il sesto motivo, è ribadita la necessità che l'approvazione del progetto sia preceduta dall'approvazione della bonifica dell'area portuale e dalla contestuale acquisizione delle garanzie circa la sua realizzazione ad opera del soggetto promotore dell'intervento.

Con il settimo motivo, infine, lo Yacht Club Livorno denuncia la superficialità dell'istruttoria alla base dell'atto impugnato, che avrebbe dovuto prendere in esame l'opera nel suo complesso (realizzazione di seicento posti barca nel nuovo porto turistico e spostamento dei cinquecento attualmente esistenti, per millecento posti barca in totale), e non limitatamente ai cinquecento posti oggetto di trasferimento

coattivo.

3.1.1. Le esposte censure sono per la maggior parte inammissibili, e, per la parte rimanente, infondate. Come si è riferito, lo Yacht Club ricorrente denuncia sotto diversi profili l'irragionevolezza della scelta delle amministrazioni di procedere ad una positiva valutazione di impatto ambientale del progetto del nuovo porto turistico pur in assenza della preventiva bonifica dell'area interessata dall'intervento, ricadente all'interno di un S.I.T.. Per questo aspetto, l'impugnazione – ed, in particolare, le censure dedotte con il primo, secondo, quinto, sesto e settimo motivo – attiene tuttavia ad un interesse rispetto al quale nessuna legittimazione può riconoscersi in capo a un soggetto, come lo Yacht Club, che non esercita attività di difesa dell'ambiente e che invoca strumentalmente l'osservanza della disciplina in materia di bonifica e ripristino dei siti inquinati per finalità ad essa del tutto estranee, dal momento che l'azione è dichiaratamente proposta a tutela dell'interesse, essenzialmente patrimoniale, alla salvaguardia della disponibilità di posti barca originata dalla concessione demaniale in atto.

Peraltro e per inciso, è appena il caso di accennare, nel merito, che le prescrizioni apposte al provvedimento impugnato subordinano l'intervento all'espletamento delle procedure di bonifica e messa in sicurezza d'emergenza del sito interessato, nonché allo svincolo dello stesso dal S.I.N., risultandone con ciò smentita nel merito la tesi portante delle censure appena esaminate.

Quanto ai motivi rimanenti, la circostanza che l'atto impugnato oneri della bonifica l'Autorità portuale, e non il futuro concessionario dell'area, si spiega evidentemente con la provenienza dell'istanza avente ad oggetto la pronuncia sulla V.I.A., presentata appunto dall'Autorità; né, del resto, detta prescrizione si colloca nell'alveo di una procedura amministrativa avviata ai sensi degli artt. 242 e seguenti del D.Lgs. n. 152/2006, rappresentando nulla più che una condizione cui la realizzazione del progetto è subordinata (e che, come tale, può trovare attuazione anche ad opera di soggetti diversi dall'Autorità, se da questa adeguatamente legittimati).

Il decreto ministeriale n. 430/2009 non contiene, in altri termini, alcun ordine di bonifica a carico dell'Autorità, ciò che dimostra la palese infondatezza del terzo motivo, mentre ogni altra considerazione inerente il carico economico dell'intervento è estranea alla valutazione di impatto ambientale e avrebbe dovuto essere indirizzata, semmai, nei confronti degli atti e provvedimenti con cui è stato individuato il soggetto attuatore dell'intervento.

Allo stesso modo, esulano dal contenuto della valutazione di impatto ambientale le considerazioni circa la futura gestione in chiave imprenditoriale del porto turistico e il conseguente, asserito, svantaggio per la collettività, che l'associazione ricorrente deduce con il quarto motivo.

4. Sul ricorso n. 204/2011 R.G..

4.1. Con il primo motivo dell'impugnazione – rivolta, in via principale, avverso la deliberazione regionale n. 85/2010 di approvazione della variante al piano regolatore portuale di Livorno, finalizzata alla realizzazione del nuovo porto turistico – lo Yacht Club lamenta che l'approvazione della variante non sarebbe stata preceduta dall'intesa ex art. 5 co. 3 della legge n. 84/1994, né dall'accordo di pianificazione richiesto dall'art. 21 della legge regionale n. 1/2005, e continuerebbe a fondarsi sull'accordo di programma intervenuto il 26 settembre 1997 fra Regione, Provincia, Comune e Autorità portuale, da ritenersi oramai superato per ammissione delle stesse amministrazioni coinvolte.

Con il secondo motivo, la mancanza del preventivo accordo di pianificazione viene reiterata sotto il profilo della conseguente assenza di una pianificazione organica che riguardasse l'intero contesto cittadino al cui interno il porto ricade, in difformità dall'accordo procedimentale concluso dalle amministrazioni interessate il 10 luglio 2008.

Con il terzo motivo è dedotta la mancata sottoposizione a V.I.A., o quantomeno alla procedura di screening diretta a escludere la necessità della V.I.A., delle modifiche progettuali intervenute nel luglio del 2009, in epoca successiva alla positiva valutazione di impatto ambientale pronunciata con il noto decreto ministeriale n. 430/2009.

Con il quarto motivo, si contesta poi che la scelta del soggetto attuatore dell'intervento relativo al nuovo porto turistico di Livorno sarebbe avvenuta al di fuori delle regole dell'evidenza pubblica.

4.1.1. Neppure tali censure colgono nel segno.

L'art. 21 della legge regionale toscana n. 1/2005, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, nel disciplinare l'istituto degli accordi di pianificazione in funzione di opportuno coordinamento degli strumenti della pianificazione territoriale multilivello, al terzo comma prevede che, laddove in sede di conferenza di

servizi sia verificato che il progetto di piano proposto non comporta la variazione degli altri strumenti ed atti di governo del territorio ad esso correlati, la conferenza prende atto dell'esito della verifica e, in tale ipotesi, il procedimento di approvazione dello strumento di pianificazione di cui si tratti prosegue con le forme e le modalità procedurali ordinarie.

Detta verifica risulta essere stata operata dalle amministrazioni precedenti, le quali – in conferenza di servizi – hanno acclarato e dichiarato l'assenza di contrasti fra la variante al P.R.P. e la pianificazione urbanistica comunale, come chiaramente si evince dai verbali delle conferenze convocate presso l'Autorità portuale il 28 aprile, 18 maggio e 14 ottobre 2005, da cui la consequenziale decisione, parimenti concordata, di procedere con l'intesa a norma dell'art. 5 co. 3 della legge n. 84/1994, che presuppone la conformità del piano regolatore portuale agli strumenti urbanistici vigenti. Né si vede a quale titolo al procedimento così incardinato avrebbe dovuto partecipare il Comune di Capraia Isola, estraneo all'intervento in progetto.

Nessun rilievo assume, d'altro canto, il riferimento fatto dall'associazione ricorrente all'accordo del 10 luglio 2008 e all'inciso, ivi contenuto, inerente il superamento dell'accordo di programma del 1997, che comprendeva fra l'altro la realizzazione del porto turistico nel complesso del Porto Mediceo.

L'accordo del 2008 ha per oggetto, infatti, quello che sarebbe diventato il nuovo piano regolatore portuale di Livorno e non il progetto del nuovo porto turistico, da realizzarsi in variante al P.R.P. allora vigente e sul quale – come detto – le amministrazioni interessate avevano già raggiunto l'accordo in ordine alle modalità procedurali da seguire. Esso, pertanto, si sovrappone all'accordo del 1997 nella sola parte relativa al P.R.P., ma non tocca le intese già raggiunte e in corso di attuazione aventi ad oggetto il porto turistico. Conferma ne sia che l'accordo del 2008, fra i suoi "considerato", dà atto dell'avvenuta presentazione della variante al Ministero dell'Ambiente per la valutazione di impatto ambientale, e, soprattutto, impone alla progettazione del nuovo P.R.P. di tenere conto del progetto di porto turistico in fase di V.I.A. (si veda l'allegato "A" all'accordo, sotto paragrafo "b" degli indirizzi operativi); porto turistico che, coerentemente, l'art. 7 dell'accordo del 2008 rimane al di fuori del perimetro del progetto di P.R.P., riguardante il porto mediceo limitatamente alla sua parte nord, con ciò testimoniando la volontà delle amministrazioni precedenti di lasciare impregiudicato l'accordo del 1997 quanto alla parte relativa al porto turistico ubicato nella parte sud.

L'estraneità del porto turistico alla materia definita con l'accordo del luglio 2008 rende manifesta l'inconsistenza della tesi secondo cui lo stralcio e l'anticipazione della variante per il porto turistico avrebbe determinato un'inversione del "diagramma di flusso" (*flow chart*) prefigurato dalle amministrazioni precedenti. La variante qui impugnata non è finalizzata, lo si ripete, a una parziale anticipazione delle previsioni del nuovo P.R.P., ma si innesta sul P.R.P. già vigente, concludendo un percorso procedimentale che, avviato con l'accordo di programma del 1997, era transitato dalla valutazione di impatto ambientale del maggio 2009, e della cui pregressa pendenza è lo stesso accordo del 2008 a dare atto.

Per altro verso, il paventato rischio della disorganicità degli interventi è scongiurato in radice, quantomeno al livello progettuale che interessa ai fini dell'approvazione della variante impugnata, dal coordinamento – cui le amministrazioni precedenti si sono autovincolate con l'accordo del 2008 – fra il nuovo P.R.P. e la variante medesima, all'epoca già in fase procedimentale avanzata.

Ancora, lo Yacht Club sostiene che il progetto di variante sarebbe stato modificato in un momento successivo alla pronuncia ministeriale di V.I.A.. Agli atti, le uniche modifiche che possono ritenersi dimostrate sono, però, quelle oggetto di espresso riconoscimento da parte dell'Autorità portuale e attinenti all'adeguamento della dotazione dei parcheggi alle previsioni del *master plan* regionale dei porti toscani: adeguamento richiesto dallo stesso provvedimento di V.I.A., nella forma di specifica prescrizione allo stesso apposta dalla Regione Toscana.

Per il resto, basti aggiungere che il tenore delle doglianze è assolutamente generico, essendosi l'associazione ricorrente limitata a un'indicazione sommaria delle asserite modifiche progettuali, senza allegare per quali ragioni esse avrebbero significative ricadute ambientali e svolgendo un'istanza istruttoria meramente esplorativa.

Sono, infine, del tutto inconferenti in questa sede le critiche rivolte dalla ricorrente alla scelta del soggetto privato attuatore dell'intervento, esterna al provvedimento impugnato.

5. In forza delle considerazioni che precedono, i ricorsi riuniti non possono trovare accoglimento.

5.1. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo nei rapporti fra

lo Yacht Club e le amministrazioni statali e regionale, mentre possono essere compensate nei rapporti con il Comune di Livorno, avuto riguardo al contenuto meramente formale delle difese di quest'ultimo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, riunisce i ricorsi e dichiara parzialmente inammissibili, ovvero respinge, nei sensi di cui in parte motiva, le impugnazioni proposte dall'associazione ricorrente.

Condanna la ricorrente medesima alla rifusione delle spese processuali, che liquida in complessivi euro 2.500,00, oltre agli accessori di legge, rispettivamente in favore delle amministrazioni statali resistenti e della Regione Toscana.

Spese compensate nei rapporti fra lo Yacht Club e il Comune di Livorno.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 9 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)