

Conferenza del 25.2.2015

Regione Toscana  
Direzione Generale  
Governi del territorio  
Via di Novara 26  
50127 Firenze



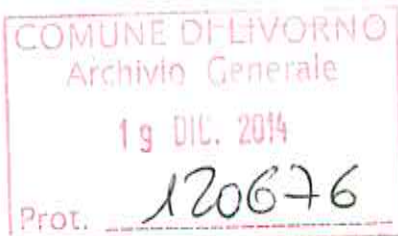
26 FEB. 2015  
**Autorità Portuale  
Livorno**

9004

Livorno, 15 dicembre 2014

PROT. N. 11504

OGGETTO: Controdeduzioni alle osservazioni pervenute in merito all'apposizione vincolo espropriativo - Richiesta RUP Comune



Comune di Livorno  
Dipartimento n. 4  
Politiche del Territorio

C/a Arch. Riccardo Maurri

Dip.to Infrastrutture e Pianificazione  
U.S. Mobilità, Trasporti e Pianificazione  
Il Dirigente  
Arch. Riccardo Serrà

REGIONE TOSCANA  
Settore Programmazione Porti Commerciali,  
Interporti e Porti Approdi Turistici  
(Arch. Adriano Poggiali)

Con riferimento all'incontro svolto in data 27.11.2014 per l'esame delle proposte di controdeduzione al vincolo preordinato all'esproprio, durante il quale è emerso la necessità di correggere i testi delle controdeduzioni stesse, laddove si occupavano di argomenti non attinenti, si trasmette il testo corretto delle stesse come concordato.



Il Segretario Generale  
(Dott. Massimo Provinciali)





Autorità Portuale di Livorno

**REGOLAMENTO URBANISTICO COMUNE DI LIVORNO**  
***VARIANTE ANTICIPATRICE PER L'APPROVAZIONE***  
***DEL PIANO REGOLATORE DEL PORTO DI LIVORNO***

**Controdeduzioni alle osservazioni al vincolo preordinato all'esproprio**

Richieste dal R.U.P. con lettera prot. n. 20140 in data 27.2.2014



---

Ottobre 2014

## Indice

1. Osservazione n. 1: Giolfo & Calcagno S.p.A. in liquidazione	3
2. Osservazione n. 2: Excelsia Nove S.r.l.u.	11
3. Osservazione n. 3: Azimut-Benetti S.p.A.	20
4. Osservazione n. 4: E.N.E.L. Produzione S.p.A.	24
5. Osservazione n. 5: F.S. Logistica S.p.A.	34
6. Osservazione n. 6: Intercontainers Livorno S.r.l.	41
7. Osservazione n. 7: Compagnia Impresa Lavoratori Portuali S.r.l.u.	43
8. Osservazione n. 8: Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.	51
9. Osservazione n. 9: Sacci S.p.A.	58
10. Osservazione n. 10: Confindustria	64
11. Osservazione n. 11: Labromare S.r.l.u.	69
12. Osservazione n. 12: Umberto Maltinti – Arturo Maltinti S.a.s.	77
13. Osservazione n. 13: Scotto & C. S.r.l.	84
14. Osservazione n. 14: N.G.I. S.r.l.	92
15. Osservazione n. 15: E.N.E.L. Distribuzione	100
16. Osservazione n. 16: Styron Italia S.r.l.	103

## **OSSERVAZIONE N. 1**

**Soggetto osservante:** **GIOLFO & CALCAGNO S.P.A. IN LIQUIDAZIONE,**

con sede in Genova, Via Corsica n. 2/17

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio:** via Leonardo da Vinci n. 45;

**Identificazione catastale:** Catasto dei Fabbricati foglio 4, particelle 518 (sub 601, 602, 606, 607, 608, 609 e 610), 566 (sub 602 e 603) e 517.

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Autostrade del Mare (scheda n. 2).** Situata nella porzione settentrionale del porto e comprende le banchine della darsena Ammiraglio Inghirami, la calata Bengasi e il tratto iniziale della sponda ovest del canale industriale (banchine n°23 e 24). L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a ovest con l'area del Porto Multipurpose e a nord con l'area del Porto Industriale Produttivo, è accessibile da terra direttamente dalla S.G.C Firenze-Pisa-Livorno attraverso via Leonardo Da Vinci ed il varco Galvani

### **Sintesi dell'osservazione:**

L'esponente evidenzia il valore (commerciale, produttivo e sociale) del compendio immobiliare di cui è titolare.

Lamenta l'esponente che:

- 1) l'adozione della variante è avvenuta senza il preventivo esperimento di valutazione ambientale strategica;
- 2) con la deliberazione n. 144/2013 il Consiglio Comunale di Livorno intenderebbe variare P.S. e R.U.C. al fine di adeguarli al Piano Regolatore Portuale, quando invece dovrebbe essere il P.R.P. ad essere conforme al piano urbanistico comunale;
- 3) nell'imporre il vincolo espropriativo sugli immobili di proprietà dell'esponente l'Autorità espropriante avrebbe obliterato il bilanciamento tra interessi pubblici e privati, arrecando pregiudizi al complesso produttivo privato;
- 4) l'Autorità espropriante avrebbe omissso di considerare le spese occorrenti per l'espropriazione. Secondo l'esponente gli esborsi che l'Autorità espropriante dovrebbe sostenere sarebbero talmente ingenti che sarebbe a carico della medesima autorità dimostrare l'assenza di alternative localizzative.



## **PARERE TECNICO:**

### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

(punto 1 della sintesi delle osservazioni)

#### **Circa la pretesa violazione della normativa in tema di V.A.S. Inesistenza della denunciata violazione di legge.**

1. Si premette che, ai sensi dell'**art. 11** ("*Disposizioni generali per la valutazione ambientale strategica e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e atti di governo del territorio*") **L.R. Toscana n. 1/2005**, «gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio sono assoggettati al procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) nei casi e secondo le modalità indicati dalla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza)».

Al **comma 3° dell'art. 17** ("*Adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale*") **L.R. Toscana n. 1/2005** è inoltre precisato che «per gli atti sottoposti a VAS si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, comma 6, della l.r. 10/2010».

In base all'**art. 8, comma 6°, L.R. Toscana n. 10/2010**, «per i piani e programmi disciplinati dalla l.r. 1/2005, il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica vengono adottati contestualmente alla proposta di piano o programma, e le consultazioni di cui all'articolo 25, vengono effettuate contemporaneamente alle osservazioni di cui all'articolo 17 della l.r. 1/2005 sul piano o programma adottato».

Dunque, la vigente legislazione regionale prevede che, quale misura di semplificazione amministrativa, l'adozione del rapporto ambientale ex art. 24 L.R. Toscana n. 10/2010 avvenga contestualmente all'adozione dello strumento di pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio, di modo che gli interessati possano contestualmente formulare le osservazioni di carattere ambientale ex art. 25, comma 2°, L.R. Toscana n. 10/2010, sia quelle di carattere urbanistico ex art. 17 L.R. Toscana n. 1/2005.

2. Nella specie, il Comune di Livorno con deliberazione G.C. n. 484 del 18 dicembre 2009 ha avviato il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica e con deliberazione n. 52 del 23 febbraio 2010 il procedimento di valutazione integrata ai sensi dell'allora vigente art. 11 L.R. Toscana n. 1/2005.

Con deliberazione n. 487 dell'11 novembre 2013, la G.C. di Livorno ha poi definitivamente approvato il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica, i quali sono stati adottati dal Consiglio Comunale di Livorno con la ricordata deliberazione n. 144/2013.

\*\*\*

### **CONTRODEDUZIONE N. 2**

(punto 2 della sintesi delle osservazioni)

#### **Circa la pretesa violazione dei principi in tema di gerarchia tra strumenti urbanistici e P.R.P.**

Ai sensi dell'art. 5, comma 2°, legge n. 84/1994, «le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti».

Al contempo l'art. 21, comma 4°, L.R. Toscana n. 1/2005, stabilisce che per la definizione del P.R.P. ex art. 5 legge n. 84/1994 «si procede mediante accordi di pianificazione».

In proposito si osserva che, mediante gli accordi di pianificazione, il legislatore regionale persegue proprio la finalità sia di coordinare gli strumenti della pianificazione territoriale, sia di pervenire alla loro definizione o variazione contestuale (cfr. comma 1° dell'art. 21 L.R. Toscana n. 1/2005).

In altri termini, fermo restando che il P.R.P. deve essere coerente con gli strumenti urbanistici comunali, ciò non esclude che, mediante accordi di pianificazione, i secondi vengano variati al fine di consentire l'attuazione del disegno strategico del primo.

\*\*\*

### CONTRODEDUZIONE N. 3

(punto 3 della sintesi delle osservazioni)

#### Circa il mancato bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati

1. La Società osservante lamenta in buona sostanza il mancato bilanciamento tra interesse pubblico e quello privato. La Società osservante vanterebbe un diritto alla conservazione dello *status quo*, mentre il preconizzato esproprio lederebbe la libertà di intrapresa.

In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la

partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

2. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

5. In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società è ricompresa nell'**Area Porto Autostrade del Mare**, di cui alla scheda tecnica n. 2 delle adottate N.T.A.

In tale scheda sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale specializzato dedicato ai traffici delle autostrade del mare è giustificata dal ruolo che Porto di Livorno già riveste, in questo settore, nell'ambito del Sistema Regionale e Nazionale del medio Tirreno. Lo scalo toscano, infatti, all'interno del corridoio tirrenico, viene classificato come Big Regional (primo livello). Le attuali richieste di attivazione di nuove linee avanzate dagli armatori e le previsioni di crescita, hanno comportato la necessità di concentrare tutti gli operatori sparsi nel porto di Livorno che operano in questo settore di traffici all'interno di un'area specializzata adeguatamente attrezzata. In questo modo, razionalizzando l'utilizzo delle infrastrutture disponibili, sarà possibile, nel breve periodo, consentire per questo tipo di traffici la conservazione dell'attuale trend di crescita in attesa che la realizzazione del nuovo terminal previsto all'interno dell'area della Piattaforma Europa consenta il raggiungimento dei volumi di traffici attesi. Le banchine ed i piazzali della darsena Ammiraglio Inghirami potranno essere utilizzati anche per lo svolgimento di traffici passeggeri (ro pax)».

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 6. Quanto alle modalità realizzative del terminal dell'Autostrade del Mare, la scheda n. 2 delle N.T.A. del P.R.P. demanda l'attuazione della previsione a un successivo **progetto unitario**. Nella citata scheda, voce "modalità di attuazione" è infatti prescritto che «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione di un progetto unitario esteso all'intera zona, che dovrà essere approvato dall'A.P.».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto **unitario** che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.**

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.



Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

7. L'interesse pubblico perseguito è dunque idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati incompatibili con la destinazione di zona impressa dall'approvando P.R.P. nella prospettiva di un miglioramento delle operatività del porto e perspicuamente elencate alla voce "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE" della scheda n. 2.

E dal momento che l'area di proprietà della Società osservante ha attualmente destinazione industriale, non ricompresa nella ricordata componente funzionale caratterizzante assegnata alla c.d. *Area Porto Autostrade del mare*, è perciò giustificata l'espropriazione della stessa.

A tale riguardo, con riferimento cioè alla facoltà di espropriare aree su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona, si ricorda che la medesima facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 7, comma 1°, lettera a) D.P.R. n. 327/2001.

\*\*\*

## **CONTRODEDUZIONE N. 4**

**(punto 4 della sintesi delle osservazioni)**

### **Circa la mancata valutazione della fattibilità economica e di scelte localizzative alternative**

1. Quanto alla mancata ponderazione dei profili economici dell'espropriazione per pubblica utilità, in disparte il fatto che la Società osservante non è nemmeno titolare di una posizione differenziata rispetto alle modalità di finanziamento dell'opera pubblica e di acquisizione delle relative risorse (in termini, v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 1 giugno 2011, n. 935), si osserva comunque che, nella presente fase della procedura espropriativa, la normativa settoriale non esige un'indicazione della provvista finanziaria.

Ad ogni buon conto, si ricorda che, ai sensi dell'art. 8, comma 8°, legge n. 84/1994, «le Autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione». Ma - come detto - i profili, attinenti alle risorse occorrenti per l'attuazione del progetto unitario di intervento, potranno essere esaminati nelle successive fasi della procedura espropriativa.

2. Quanto alla necessità di esaminare scelte localizzative alternative, va ribadito ancora una volta che le scelte, sin qui effettuate, sono frutto di un accurato e ponderato studio circa lo sviluppo del Porto di Livorno nel medio termine.

In secondo luogo, va ricordato il principio secondo cui «non può ritenersi sussistente, in capo all'amministrazione, un dovere (o un onere) di interloquire con il privato, allorché questo, anziché proporre osservazioni nell'ambito e con riferimento all'oggetto del procedimento cui partecipa, proponga soluzioni alternative, tali da comportare non già la più efficace conclusione provvedimento del procedimento, bensì la chiusura del procedimento medesimo. Diversamente opinando, si lederebbero i principi di economicità ed effettività dell'amministrazione amministrativa, poiché l'esistenza di un siffatto dovere comporterebbe aggravamento temporale del procedimento ed oneri finanziari connessi all'esame dell'ipotesi progettuale alternativa» (Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616; v. altresì Cons. St., Sez. IV, 26 ottobre 2012, n. 5492).

**CONCLUSIONI:** Per tutto quanto precede l'osservazione n. 1 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONE N. 2**

**Soggetto osservante:** **EXCELSIA NOVE S.R.L.U.**

con sede in Milano, Via San Vittore n. 16

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio:** via del Marzocco;

**Identificazione catastale:** Catasto Terreni foglio 14, particella 37.

**Sotto-ambito:** Porto operativo

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa (scheda n. 3).** Situata nella porzione centrale del porto, all'ingresso del c.d. porto industriale, comprende il molo Italia, la banchina N°41, la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) e la sponda sud della stessa darsena. L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a sud con l'area del Porto Passeggeri, a est con il canale di Navicelli e le aree della centrale ENEL, è accessibile da terra direttamente dalla viabilità cittadina attraverso il varco Valessini e via Salvatore Orlando

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota pervenuta il 3 marzo 2014, l'esponente evidenzia che l'immobile di sua proprietà è concesso in locazione dal 1° luglio 2004 a *Wind Telecomunicazioni S.p.a.*

1) Secondo l'esponente il proprietario di un bene vanta un diritto non comprimibile da parte degli strumenti di pianificazione alla conservazione dello *status quo*, soltanto così sarebbe infatti salvaguardato l'interesse economico del privato.

Al contrario, prosegue la Società osservante, il P.R.P. adottato ridimensiona le facoltà dominicali:

- 2) negando ogni possibilità di svolgere o programmare l'attività di intrapresa;
- 3) impedendo lo svolgimento dell'attività principale della Società osservante, che - si legge nella premessa - è la riqualificazione degli immobili ricompresi nel proprio patrimonio;
- 4) arrecando un danno economico;
- 5) in difetto di una compiuta valutazione sulla fattibilità degli interventi programmati;
- 6) violando le regole del giusto procedimento;

Con successiva nota protocollata il 17 marzo 2014, la Società osservante ha ribadito i suddetti punti, allegando Relazione a firma dell'Arch. Dario Menichetti di Livorno, nella quale viene osservato che «il terreno, con le relative permanenze di immobili, giace in una posizione strategica per le future previsioni del Piano, in quanto trattasi di una zona filtro, adagiata lungo il Canale dei Navicelli e la via Marzocco, in posizione allungata nord-sud ... che di fatto rappresenta un'ideale cerniera pianeggiante di collegamento tra il porto-varco-città».

Nella relazione dell'Arch. Menichetti vengono formulate le seguenti ulteriori osservazioni:

- 7) all'area di proprietà della Società osservante sarebbero state impresse due destinazioni d'uso tra loro incompatibili e cioè quella prevista dall'art. 7, comma 9°, N.T.A. e quella impressa dall'art. 13 N.T.A.;
- 8) non risulterebbe chiaro quali siano le previsioni di attuazione dei vari ambiti e sotto-ambiti in relazione al comma 5° dell'art. 7 N.T.A.;
- 9) la distribuzione dei fabbricati esistenti sarebbe idonea alle destinazioni di cui all'art. 7 N.T.A.;
- 10) l'esistente palazzina a servizi che si affaccia lungo via del Marzocco avrebbe valore testimoniale tanto da meritare una tutela rafforzata ai sensi dell'art. 27 del vigente P.I.T. Regionale;
- 11) le destinazioni previste dall'art. 7 N.T.A. potrebbero essere attuate consensualmente;
- 12) l'attuazione del P.R.P. mediante "esproprio generalizzato" ad iniziativa pubblica non garantirebbe la sostenibilità dell'intera operazione, disattendendo i punti 1, 4 e 5 degli obiettivi di piano elencati nella Relazione Generale (v. pagina 52);
- 13) l'obiettivo di efficacia ed efficienza nell'utilizzazione degli spazi portuali (cfr. § 7.6 della Relazione Generale, pag. 71) potrebbe essere perseguito senza necessità di esproprio, poiché la medesima area sarebbe sin da subito «un elemento di connessione infrastrutturale di *trait d'union* tra porto, retroterra e città»

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punti 1, 2, 3, 4 e 13 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Circa il mancato bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati**

1. La Società osservante lamenta in buona sostanza il mancato bilanciamento tra interesse pubblico e quello privato. La Società osservante vanterebbe un diritto alla conservazione dello *status quo*, mentre il preconizzato esproprio lederebbe la libertà di intrapresa.

In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «l'**urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione**, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto

sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

2. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per **ambito** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con **assetto** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».



L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;

- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

**5.** In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società è ricompresa nell'**Area Porto Prodotti forestali e cellulosa** di cui alla scheda tecnica n. 3 delle adottate N.T.A.

In tale scheda sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale dedicato per il traffico dei prodotti forestali è giustificata dal ruolo che Porto di Livorno già riveste a livello internazionale per questo tipo di traffici. Lo scalo toscano, infatti, è già leader nel settore del traffico della cellulosa e, in previsione dell'arrivo di nuovi operatori, rafforzerà ulteriormente la sua posizione. Le banchine destinate in maniera esclusiva a questo tipo di traffico sono quelle del molo Italia e quelle lungo la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) mentre la banchina n°41 è destinata prioritariamente all'ormeggio di navi che trasportano rinfuse solide alimentari. La darsena Calafati e la darsena Pisa continueranno a mantenere le attuali destinazioni funzionali (cantieristica e riparazioni navali, ricovero ed ormeggio di mezzi di lavoro e di servizio) ma non è escluso che, in caso della ricollocazione delle attività di cantieristica e riparazioni navali all'interno delle aree del Porto Industriale Produttivo, tali aree possano essere utilizzate per lo svolgimento dei traffici dei prodotti forestali».

**6.** Quanto alle modalità realizzative del *terminal* dei Prodotti forestali, la scheda n. 3 delle N.T.A. del P.R.P. demanda l'attuazione della previsione a un successivo progetto di opera pubblica. Nella citata scheda, voce "modalità di attuazione" è infatti prescritto che «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione di un progetto unitario esteso all'intera zona, che dovrà essere approvato dall'A.P.».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto di opera pubblica che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà** la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

7. L'interesse pubblico perseguito è dunque idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati incompatibili con la realizzazione del terminal portuale individuato dall'approvando P.R.P. nella prospettiva di un miglioramento dell'operatività del porto nel suo insieme.

Va dunque confermato che l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante è indispensabile al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo c.d. *Area Porto Prodotti forestali e cellulosa*.

Con riferimento alla facoltà di espropriare aree su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona, si ricorda che la medesima facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 7, comma 1°, lettera a) D.P.R. n. 327/2001.

8. È infine indubbio che al momento dell'espropriazione dei beni della Società osservante questa sarà indennizzata in ossequio alla legislazione in tema di determinazione della giusta indennità di esproprio. Aspetto che esula tuttavia dalla presente fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (su cui v. anche *infra*).

\*\*\*

## **CONTRODEDUZIONE N. 2**

**(punti 5 e 12 della sintesi delle osservazioni)**

### **Circa la mancata valutazione della fattibilità economica**

1. Quanto alla mancata ponderazione dei profili economici dell'espropriazione per pubblica utilità, in disparte il fatto che la Società osservante non è nemmeno titolare di una posizione differenziata rispetto alle modalità di finanziamento dell'opera pubblica e di acquisizione delle relative risorse (in termini, v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 1 giugno 2011, n. 935), si osserva comunque che, nella presente fase della procedura espropriativa, la normativa settoriale non esige un'indicazione della provvista finanziaria.

Ad ogni buon conto, si ricorda che, ai sensi dell'art. 8, comma 8°, legge n. 84/1994, «le Autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione». Ma - come detto - i profili, attinenti alle risorse occorrenti per l'attuazione del progetto unitario di intervento, potranno essere esaminati nelle successive fasi della procedura espropriativa.

\*\*\*

### **CONTRODEDUZIONE N. 3**

**(punto 6 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Circa la violazione delle regole sul giusto procedimento.**

Viene adombrato dalla Società osservante che, nella presente fase di apposizione del vincolo espropriativo, non sarebbero stati garantiti i diritti di partecipazione della medesima società.

In proposito si ricorda che, ai sensi dell'art. 8 L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30, l'autorità espropriante comunica agli interessati con lettera raccomandata, nei casi in cui si intende apporre il vincolo espropriativo, il deposito per la consultazione degli atti di pianificazione territoriale adottati a seguito di intesa ex art. 22 L.R. Toscana n. 1/2005.

Dal momento poi che la Società osservante ha formulato rituali e tempestive osservazioni, la paventata lesione del giusto procedimento non ricorre né dal punto di vista formale, né dal punto di vista sostanziale.

\*\*\*

### **CONTRODEDUZIONE N. 4**

**(punti 7, 8, 9 e 13 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Circa la pretesa ambiguità delle destinazioni impresse dal P.R.P. adottato all'area di proprietà della Società osservante.**

Diversamente da quanto divisato dalla Società osservante, non vi è alcuna contraddizione tra l'art. 7 e l'art. 13 delle N.T.A.

Il primo, l'art. 7 N.T.A., disciplina in termini generali e astratti i livello localizzativo del P.R.P. senza però imprimere destinazioni particolari agli ambiti e ai sotto-ambiti. Ai sensi del comma 6° dell'art. 7 N.T.A. «le previsioni del Piano relative a ciascun sotto-ambito sono specificate negli schemi grafici e nelle schede tecniche che individuano gli obiettivi da perseguire, le funzioni caratterizzanti ed ammesse, i dati tecnici di riferimento, i criteri di progettazione e le priorità d'intervento».

Al comma 3° dell'art. 8 N.T.A. è inoltre precisato che «nelle allegate schede tecniche e nella tavola “Planimetria delle aree funzionali e destinazioni d'uso” sono illustrate le indicazioni di Piano relative ai sottoambiti, soggetti come detto alla disciplina ed alle modalità attuative degli strumenti urbanistici vigenti». Il successivo comma 5° del medesimo art. 8 N.T.A. stabilisce poi che «l'efficacia delle previsioni del Piano riferiti agli ambiti è specificata nell'articolo 13».

La disciplina dell'area della Società osservante è quindi quella recata dall'art. 13 e dalla scheda tecnica n. 3, a cui la medesima area afferisce.

\*\*\*

## CONTRODEDUZIONE N. 5

### (punto 10 della sintesi delle osservazioni)

#### Sulla pretesa violazione dell'art. 27 P.I.T. Regionale.

1. Il bene di proprietà della Società osservante non risulta tutelato *ex lege*. L'art. 27 P.I.T., diffusamente richiamato nelle osservazioni dell'Arch. Menichetti, non rileva nei riguardi del medesimo immobile, trattandosi di una previsione concernente la conservazione del valore ambientale del patrimonio costiero.

2. Le valutazioni di carattere ambientale sono state comunque effettuate nel rispetto della normativa statale e regionale.

Va infatti premesso che, ai sensi dell'**art. 11** ("*Disposizioni generali per la valutazione ambientale strategica e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e atti di governo del territorio*") **L.R. Toscana n. 1/2005** «gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio sono assoggettati al procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS) nei casi e secondo le modalità indicati dalla legge regionale 12 febbraio 2010, n. 10 (Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza)».

Al comma 3° dell'art. 17 ("*Adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale*") L.R. Toscana n. 1/2005 è inoltre precisato che «per gli atti sottoposti a VAS si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, comma 6, della l.r. 10/2010».

In base all'art. 8, comma 6°, L.R. Toscana n. 10/2010 «per i piani e programmi disciplinati dalla l.r. 1/2005, il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica vengono adottati contestualmente alla proposta di piano o programma, e le consultazioni di cui all'articolo 25, vengono effettuate contemporaneamente alle osservazioni di cui all'articolo 17 della l.r. 1/2005 sul piano o programma adottato».

Dunque, la vigente legislazione regionale prevede che, quale misura di semplificazione amministrativa, l'adozione del rapporto ambientale ex art. 24 L.R. Toscana n. 10/2010 avvenga contestualmente all'adozione dello strumento di pianificazione territoriale o dell'atto di governo del territorio, di modo che gli interessati possano contestualmente formulare le osservazioni di carattere ambientale ex art. 25, comma 2°, L.R. Toscana n. 10/2010, sia quelle di carattere urbanistico ex art. 17 L.R. Toscana n. 1/2005.

3. Nella specie il Comune di Livorno con deliberazione G.C. n. 484 del 18 dicembre 2009 ha avviato il procedimento di Valutazione Ambientale Strategica e con deliberazione n. 52 del 23 febbraio 2010 il procedimento di valutazione integrata ai sensi dell'allora vigente art. 11 L.R. Toscana n. 1/2005.



Con deliberazione n. 487 dell'11 novembre 2013, la G.C. di Livorno ha poi definitivamente approvato il rapporto ambientale e la sintesi non tecnica, i quali sono stati adottati dal Consiglio Comunale di Livorno con la ricordata deliberazione n. 144/2013.

\*\*\*

## **CONTRODEDUZIONE N. 6**

**(punto 11 della sintesi delle osservazioni)**

### **Sull'attuazione consensuale del procedimento espropriativo.**

Fermo restando che le destinazioni da attuare, con riguardo all'area di proprietà della Società osservante, sono quelle previste dalla scheda n. 3 allegata alle N.T.A. adottate, la cessione in via consensuale del compendio immobiliare della medesima Società è senz'altro ammissibile in base alla vigente normativa in materia di espropriazioni per pubblica utilità.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 2 va integralmente respinta

### **OSSERVAZIONE N. 3**

**Soggetto osservante: AZIMUT-BENETTI S.P.A.**

con sede in Viareggio, via M. Coppino n. 104

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio:** via Edda Fagni n. 1;

**Identificazione catastale:** Catasto Terreni foglio 16, mappale 110, sub 603 (parz.).

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area cantieristica (scheda n. 11).** Coincide con l'area del cantiere Azimuth Benetti e comprende anche il bacino di carenaggio grande, con le relative banchine di allestimento, e la darsena utilizzata per l'ormeggio del bacino di carenaggio galleggiante. In pratica si tratta delle aree che in passato erano occupate dai cantieri Orlando e che sono state oggetto di un intervento di trasformazione in centro di produzione, manutenzione e servizi per la grande nautica e per le navi commerciali di piccola e media dimensione

#### **Sintesi dell'osservazione:**

Con nota pervenuta il 10 marzo 2014, la Società osservante rileva che dagli atti di pianificazione non è dato ricavare opere e finalità perseguite mediante l'espropriazione per pubblica utilità.

#### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

##### **Circa la genericità dell'art. 13 N.T.A.**

1. Dall'adottato P.R.P. emergono con chiarezza peculiarità e originalità della innovativa chiave di lettura dell'infrastruttura portuale, intesa ora come *Porto dei porti*.

Il disegno perseguito è ben illustrato nella Relazione Generale al P.R.P., nella quale sono evidenziati i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'***ambito*** e l'***assetto*** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale,

industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

**2.** Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;

- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

**3.** Nella scheda tecnica n. 11 (dedicata all'**Area cantieristica**) di cui alle ridette N.T.A. sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «l'area della cantieristica praticamente coincide con l'area del cantiere Azimuth Benetti e comprende anche il bacino di carenaggio grande, con le relative banchine di allestimento, e la darsena utilizzata per l'ormeggio del bacino di carenaggio galleggiante. In pratica si tratta delle aree che in passato erano occupate dai cantieri Orlando e che sono state oggetto di un intervento di trasformazione in centro di produzione, manutenzione e servizi per la grande nautica e per le navi commerciali di piccola e media dimensione».

L'area attualmente di proprietà della Società osservante interessata dal vincolo espropriativo si configura come una fascia di terreno assai stretta e interclusa tra l'area destinata a viabilità pubblica a est e aree di demanio marittimo accessorie ai bacini di carenaggio. Il mantenimento in mani private dell'area *de qua* sarebbe di ostacolo all'accesso all'area portuale della cantieristica, costituendo una barriera tra aree pubbliche e bacini di carenaggio che de facto impedirebbe lo stabilimento di nuovi operatori economici nel bacino di carenaggio.

Fermo restando che, nella residua porzione di proprietà, la Società osservante potrà esercitare la propria attività di intrapresa, l'area interessata dal vincolo espropriativo è funzionale alla viabilità di collegamento del comparto di bacini di carenaggio con la viabilità pubblica. La viabilità comunale di penetrazione al Porto Mediceo è quella prevista sin dal Piano particolareggiato relativo al Sottosistema Funzionale "6 - D Porta a Mare" - UTOE 5A1 "Porto Mediceo" e UTOE 4B4 "Cantiere Orlando" approvato con deliberazione del Consiglio comunale di Livorno n. 169 del 14 ottobre 2003.

Nella Relazione tecnica allegata al Piano particolareggiato della Porta a Mare, quanto alle infrastrutture, si legge che «il potenziamento del sistema della mobilità è frutto di un progetto precedente al Piano particolareggiato che l'A.C. ha redatto e finanziato con risorse derivate dai Patti territoriali destinate alle infrastrutture di servizio alle aree produttive. Questo progetto prevedeva già di assorbire anche il carico

di traffico indotto dalle UTOE 4B4 e 5A1 oltre a svincolare il normale traffico urbano. A questo progetto si riallaccia un asse di penetrazione verso il Porto Turistico che servirà contestualmente la parte di sviluppo urbano e la parte industriale delle aree del Cantiere Orlando contribuendo ad alleggerire l'attività del ponte girevole ed il traffico verso il Ponte dei Francesi. Questo asse avrà una sezione notevole in quanto si prevedono a lato della carreggiata parcheggi e percorsi pedonali o ciclabili in un complesso fortemente alberato.... Questa strada si propone di ricreare un fenomeno di vivacità e di interesse tipico delle zone retroportuali delle città di mare come si riscontra nella darsena Viareggina».

Ed ancora, come ricordato al § 2.3. lettera a del Piano Operativo Triennale 2013-2015 ("Le fasi di attuazione della riorganizzazione funzionale del porto esistente"), «il porto della nautica è stato definito con una pianificazione cooperante tra Autorità Portuale - che ha adottato, con delibera del Comitato portuale n. 20 del 1° dicembre 2005, la variante al P.R.P. per il porto turistico nel porto Mediceo e Darsena Nuova, approvata in via definitiva dalla Regione Toscana con delibera del Consiglio Regionale n. 85 in data 23 novembre 2010 -, e il Comune che, con delibera n. 169 del 14 ottobre 2003 del Consiglio Comunale, ha approvato un Piano particolareggiato per la STU Porta a Mare che prevede la trasformazione delle aree private a terra a corona del porto Mediceo e della Darsena Nuova per realizzare i servizi per il porto turistico e la città».

Il vincolo espropriativo è pertanto strumentale a garantire l'accesso autonomo e diretto della viabilità pubblica ai bacini di carenaggio e al cantiere della Società osservante, collegandoli alla viabilità in corso di esecuzione nell'ambito del Piano particolareggiato Stu Porta a Mare (v. atto dirigenziale n. 1805 del 4 aprile 2007, con il quale è stato approvato il progetto esecutivo delle opere di urbanizzazione e delle opere aggiuntive relative al ridetto Piano particolareggiato della Porta a Mare e, segnatamente, v. il progetto esecutivo relativo al lotto funzionale n. 1).

L'interesse pubblico perseguito è dunque idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati nella prospettiva di un miglioramento dell'accessibilità e della operatività delle banchine portuali e di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse, così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

Va dunque confermato che l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante è indispensabile al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo c.d. *Area Cantieristica*.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 3 va integralmente respinta.



## **OSSERVAZIONE N. 4**

**Soggetto osservante: ENEL PRODUZIONE S.P.A.**

con sede in Roma, via Regina Margherita

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio:** via Salvatore Orlando n. 15;

**Identificazione catastale:** Catasto Terreni foglio 7, part. 651

**Sotto-ambito:** Porto operativo

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:** l'Area ENEL non è ricompresa in alcuna scheda tecnica di cui all'art. 22 N.T.A.

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota pervenuta il 14 febbraio 2014 e con successiva nota ricevuta il 19 marzo 2014, la Società osservante rileva che:

1) il P.R.P. e l'allegato Rapporto ambientale si pongono l'obiettivo di sviluppo energetico (*...da consumatore a produttore di energia...*) e la riconversione delle centrali ENEL di Livorno da olio a gas, nondimeno il medesimo P.R.P. omette di specificare soggetti, aree e impianti deputati a raggiungere il medesimo obiettivo, limitandosi a rinviare al Piano Energetico Regionale e al Piano Energetico Provinciale;

2) contraddittoriamente, da un lato, all'area ENEL viene impressa ex art. 7 N.T.A. la destinazione IT (nella quale rientrano *gli impianti di produzione e distribuzione di energia elettrica*), dall'altro lato, ne viene previsto il parziale esproprio ex art. 13 N.T.A.;

3) l'esproprio parziale delle aree ENEL non è sorretto da alcuna motivazione;

4) [osservazione n. 1/motivo specifico di opposizione 2.b.a] - l'apposizione del vincolo espropriativo sull'area ENEL non è giustificato in quanto:

4.1) l'area *de qua* è compatibile con strategie/obiettivi di cui all'art. 22 N.T.A. e cioè «realizzazione di impianti di produzione di energia con l'impiego di fonti rinnovabili (eolico, solare) finalizzata al raggiungimento dell'autonomia energetica»;

4.2) illogicamente si intende espropriare l'area destinata da ENEL al fine di fornire un servizio di pubblica utilità, destinando poi la medesima area alla fornitura del medesimo servizio;

5) [segue osservazione n. 1/motivo specifico di opposizione 2.b.a] - l'apposizione del vincolo espropriativo sull'area ENEL è stato deciso senza la preventiva intesa con la medesima ENEL, in violazione pertanto dell'art. 7, comma 9, *lettera i)* delle N.T.A., in base al quale, quanto agli *Impianti tecnologici*, «eventuali rilocalizzazioni e/o insediamenti di nuovi impianti saranno individuati d'intesa con gli Enti e le Amministrazioni competenti»;

- 6) [segue osservazione n. 1/motivo specifico di opposizione 2.b.a] - l'apposizione del vincolo espropriativo non tiene conto del fatto che, successivamente alla scadenza dell'A.I.A. nel giugno 2015, la Società osservante potrebbe effettuare investimenti di adeguamento degli impianti; tale vincolo è indirizzato a un adeguamento impiantistico le cui sorti debbono tuttavia tener conto della volatilità del mercato dell'energia elettrica e della necessità di programmare gli investimenti sul lungo periodo;
- 7) [segue osservazione n. 1/motivo specifico di opposizione 2.b.a] - l'apposizione del vincolo espropriativo incide su funzioni consolidate che costituiscono limiti oggettivi e invalicabili alla pianificazione urbanistica;
- 8) [osservazione n. 2/motivo specifico di opposizione 2.b.b] - l'apposizione del vincolo espropriativo sull'area di proprietà della Società osservante è immotivato; non si comprende il perché tale vincolo riguardi soltanto una parte della medesima area;
- 9) [segue osservazione n. 2/motivo specifico di opposizione 2.b.b] - l'apposizione, soltanto parziale, del vincolo espropriativo sull'area di proprietà della Società osservante determina la perdita di valore complessivo delle parti residue che non saranno espropriate con conseguente aggravio degli oneri espropriativi;
- 10) [osservazione n. 3/motivo specifico di opposizione 2.b.c] - le finalità dell'espropriazione per pubblica utilità vanno individuate nell'art. 13 N.T.A., in nessuna di esse può essere ricompresa la destinazione d'uso individuata dal medesimo P.R.P. per l'area ENEL, cosicché l'espropriazione di essa «non ha alcuna attinenza con gli indirizzi di pianificazione urbanistica del sistema-porto»;
- 11) [segue osservazione n. 3/motivo specifico di opposizione 2.b.c] - l'indirizzo del P.R.P. è quello di compiere un esproprio generalizzato di aree (tra loro disomogenee) al fine di un loro successivo utilizzo;
- 12) [segue osservazione n. 3/motivo specifico di opposizione 2.b.c] - l'apposizione del vincolo espropriativo sull'area ENEL è in contrasto con le funzioni attribuite alla medesima area dall'art. 7 N.T.A.;
- 13) [segue osservazione n. 3/motivo specifico di opposizione 2.b.c] - l'apposizione del vincolo espropriativo sull'area ENEL impone un sacrificio sproporzionato degli interessi privati in relazione a quelli pubblici, ivi compresi quelli finanziari, tenuto conto della necessità di bonificare il sito anteriormente all'acquisizione di esso alla mano pubblica;
- 14) [osservazione n. 4/motivo specifico di opposizione 2.b.d] - nella Relazione Generale del P.R.P. (segnatamente § 7.6) viene affermato che l'area ENEL va destinata ai piccoli cantieri; ciò è in contraddizione con la destinazione d'uso impressa dall'art. 7 N.T.A. e con gli indirizzi generali del P.R.P. in tema di realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile al fine del raggiungimento dell'autonomia energetica;
- 15) [segue osservazione n. 4/motivo specifico di opposizione 2.b.d] - l'utilizzazione dell'area ENEL per finalità diverse rispetto alle attuali è illogica, ove si tenga conto dei costi di acquisizione e di bonifica.

## **PARERE TECNICO:**

### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Circa gli obiettivi di sviluppo energetico del Porto di Livorno**

1. Al § 7.2, punto 4, della Relazione Generale è affermato che «il Porto di Livorno è caratterizzato da una molteplice rete di attività produttive, servizi e traffici. L'estensione e la razionalizzazione del porto rende necessario prevedere anche un suo parallelo sviluppo energetico che dovrà basarsi su un cambiamento radicale delle scelte che lo porteranno da consumatore di energia a produttore».

Tale obiettivo va letto nel senso di promuovere l'autosufficienza energetica delle attività produttive allocate nell'ambito portuale, ricorrendo - va da sé - a fonti energetiche rinnovabili.

Ed infatti in ciascun ambito territoriale, tra le componenti funzionali, è sempre ricompresa quella IT (Impianti tecnologici). Ai sensi della lettera i) del comma 9° dell'art. 7 N.T.A. «ai fini delle indicazioni di Piano Regolatore Portuale, rientrano in questa categoria gli impianti di produzione e distribuzione di energia elettrica e gli impianti di trattamento dei rifiuti portuali. La loro localizzazione in ambito portuale è richiamata nelle singole schede di ambito, fermo restando che eventuali rilocalizzazioni e/o insediamenti di nuovi impianti saranno individuati d'intesa con gli Enti e le Amministrazioni competenti».

Nel rapporto ambientale allegato alla deliberazione n. 114/2013, il ricorso a energie rinnovabili viene individuato come un'azione strategica nelle seguenti prospettive:

- **strategia S1** ("Competitività, aumento dei traffici merci e passeggeri"), al fine di conseguire l'obiettivo 04 "Mitigazione delle criticità ambientali";
- **strategia S2** ("Sostenibilità dello sviluppo"), al fine di conseguire il ridetto obiettivo 04 "Mitigazione delle criticità ambientali, nonché l'obiettivo 05 "Autonomia energetica";
- **strategia S3** ("Rapporto porto-città"), al fine di conseguire il ridetto obiettivo 05 "Autonomia energetica";

Lo sviluppo e l'incremento delle energie rinnovabili costituiscono del resto uno degli obiettivi più significativi del Piano di Indirizzo Energetico (PIER) della Regione Toscana, approvato dal Consiglio Regionale della Toscana con Deliberazione n. 47 dell'8 luglio 2008 (pubblicata sul BURT n. 30 del 23 luglio 2008). Come osservato a pagina 74 del Rapporto ambientale, «la strategia del Piano di Indirizzo Energetico Regionale è rivolta, nell'ottica diffusa di orientamento alla sostenibilità, a favorire e promuovere l'uso di energia proveniente da fonti rinnovabili, la loro integrazione con le attività produttive, economiche e urbane e la migliore integrazione delle strutture energetiche con il territorio».

Anche il Piano ambientale ed energetico regionale 2012-2015 (PAER), al cui interno sono destinati a confluire il Piano di Indirizzo Energetico Regionale (PIER) e il Programma regionale per le Aree Protette, pone come obiettivo generale contrastare i cambiamenti climatici e promuovere l'efficienza energetica e le energie rinnovabili.

2. Il Piano Energetico Provinciale, non ancora approvato, indica che “i porti di Livorno e di Piombino meriterebbero un piano energetico specifico” e che il nuovo PRP di Livorno conterrà gli obiettivi ambientali del programma “*Green Port Esteso*”, “da considerare in piena sintonia con il Piano Energetico Provinciale”.

In base al PEP - viene ricordato nel Rapporto ambientale - vanno individuati i seguenti obiettivi principali del porto di Livorno, per i quali sono in essere specifici studi di fattibilità:

«- raggiungere un potenza superiore a 10 MW per la produzione di energia da fonti rinnovabili;

- coesistenza dei diversi sistemi a fonti rinnovabili e loro bilanciamento per una migliore gestione dell'intermittenza;

- previsione nel piano regolatore dei futuri sistemi e soluzioni per la produzione da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica;

- analisi preliminari relative all'area portuale di Livorno per l'installazione di un parco eolico con identificazione delle aree di installazione delle torri eoliche dopo aver verificato attraverso campagne anemologiche che ci siano le condizioni di ventosità idonee alla realizzazione;

- possibile produzione di biogas partendo dall'analisi della tipologia e quantità dei rifiuti portuali e dell'attuale organizzazione della raccolta dei rifiuti organici, con stima della possibile produzione di biometano o elettricità e/o calore;

- sviluppo del notevole potenziale nell'area portuale dell'energia solare (termica e fotovoltaica) grazie alla disponibilità di grande superficie (coperture), da favorire effettuando innanzitutto una recensezione e stima di tutte le superfici disponibili ed individuando le soluzioni tecnologiche più adatte per il loro impatto architettonico;

- fornitura da terra dell'energia necessaria alle navi quando sono ferme in banchina» (così a pp. 80-81 del citato Rapporto ambientale).

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 3. In tale contesto nel P.R.P., il quale è uno strumento urbanistico generale (seppure limitato all'ambito portuale), non debbono essere puntualmente indicati soggetti attuatori e tipologia degli impianti energetici; è sufficiente che il P.R.P., oltre a recare strategie e obiettivi generali, effettui la zonizzazione nell'ambito territoriale; sarà compito del **progetto unitario di intervento, previsto dal P.R.P.**, individuare natura e tipologia degli interventi e i soggetti attuatori degli stessi.

Come osservato nella Relazione Generale al § 7.6 ("Organizzazione funzionale del Porto"), «con il nuovo Piano Regolatore Portuale sono state individuate le aree e le infrastrutture portuali ed è stata assegnata loro da subito una specifica funzione logistica, che dovrà poi essere sviluppata ed organizzata nel tempo».

\*\*\*

## CONTRODEDUZIONE N. 2

(punti 2, 4, 6, 12 e 14 della sintesi delle osservazioni)

**Sulla destinazione impressa all'area ENEL dal P.R.P.**

La destinazione funzionale dell'area di proprietà della Società osservante è I.3 - *Altre attività industriali con produzione e movimentazione di materie prime e prodotti*, così come illustrato nella Tavola 04 recante "Planimetria delle aree funzionali e destinazioni d'uso", la quale fa parte integrante del P.R.P. (v. art. 5 delle N.T.A.).

Tale destinazione è ricompresa nella più ampia componente funzionale c.d. "funzione industriale" (IA, cfr. art. 6, comma 2°, N.T.A.), nella quale va ascritta anche l'industria energetica.

*In parte qua* l'attuale destinazione dell'area ENEL non è perciò compatibile con le previsioni di P.R.P., il quale aspira a disegnare un nuovo e più funzionale *lay-out* del Porto di Livorno.

Come sarà meglio illustrato nella controdeduzione che segue, la parziale espropriazione dell'area ENEL non avverrebbe per destinarla alla produzione di energia mediante l'impiego di fonti rinnovabili, bensì per riallocare l'attività cantieristica.

La possibilità di produrre energia mediante il ricorso a fonti rinnovabili non costituisce infatti una autonoma destinazione di zona, bensì una componente funzionale ritenuta compatibile e connessa con ciascun ambito portuale, proprio per l'attenzione del P.R.P. all'autosufficienza energetica e alla mitigazione delle criticità ambientali (su cui *supra*).

Per tale ragione non assume rilievo quanto osservato sub *osservazione n. 1/motivo specifico di opposizione 2.b.a* (punto 6° della sintesi che precede). Il P.R.P. non impone infatti alcun adeguamento tecnologico all'area ENEL, limitandosi a prevedere che parte di essa venga espropriata per superiori esigenze che niente hanno a che vedere con il mercato elettrico (ma sul punto v. il paragrafo che segue).

\*\*\*

**CONTRODEDUZIONE N. 3**

(punti 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 e 15 della sintesi delle osservazioni)

**Sulla necessità di apporre il vincolo espropriativo su parte della area ENEL**

1. L'esigenza di espropriare parte dell'area ENEL è connessa alle finalità illustrate nella Relazione Generale al § 7.6 ("Organizzazione funzionale del porto"), nel quale si legge all'linea dedicato al "porto della cantieristica" che nell'area ENEL sono destinati ad essere ubicati i piccoli cantieri, in alternativa alla Darsena Pisa e Calafati. All'attualità i cantieri minori affollano infatti l'area che il P.R.P. intende destinare all'ambito portuale dei prodotti forestali, settore relevantissimo che tuttavia non può ulteriormente espandersi se non allocando altrove le attività produttive eterogenee attualmente ubicate in tale ambito.

Al fine di soddisfare tale esigenza (riallocazione dei cantieri navali minori) il P.R.P. ritiene sufficiente l'esproprio soltanto parziale delle aree ENEL.

2. Quanto alla denunciata impossibilità di apporre il vincolo espropriativo su aree aventi destinazione produttiva, diversamente da quanto divisato, la Società osservante non vanta un diritto invalicabile alla conservazione dello *status quo*; non è perciò condivisibile l'assunto dell'Osservante secondo cui le funzioni consolidate dell'area ENEL costituiscano limiti oggettivi e invalicabili alla pianificazione urbanistica.

In termini generali, va premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, **«l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.** Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

3. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

5. Come già illustrato nella controdeduzione che precede, la parziale espropriazione dell'area ENEL è connessa alle finalità illustrate nella Relazione Generale al § 7.6 e cioè riallocare i cantieri navali minori, attualmente ubicati in un ambito portuale che va invece destinato ai prodotti forestali.

L'interesse pubblico perseguito è dunque idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati incompatibili con la destinazione di zona impressa dall'approvando P.R.P. nella prospettiva di un miglioramento delle operatività del porto.



Va dunque confermato che l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante è indispensabile al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo dell'infrastruttura portuale e dei *terminal* che la compongono.

Con riferimento alla facoltà di espropriare aree su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona, si ricorda che la medesima facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 7, comma 1°, lettera a) d.P.R. n. 327/2001.

6. Quanto alla mancata ponderazione dei profili economici dell'espropriazione per pubblica utilità e della bonifica del sito inquinato, in disparte il fatto che la Società osservante non è nemmeno titolare di una posizione differenziata rispetto alle modalità di finanziamento dell'opera pubblica e di acquisizione delle relative risorse (in termini, v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 1 giugno 2011, n. 935), si osserva comunque che, nella presente fase della procedura espropriativa, la normativa settoriale non esige un'indicazione della provvista finanziaria.

Ad ogni buon conto, si ricorda che, ai sensi dell'art. 8, comma 8°, legge n. 84/1994, «le Autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione». Ma - come detto - i profili, attinenti alle risorse occorrenti per l'attuazione del progetto unitario di intervento, potranno essere esaminati nelle successive fasi della procedura espropriativa.

7. Al momento dell'espropriazione dei beni della Società osservante questa sarà indennizzata in ossequio alla legislazione in tema di determinazione della giusta indennità di esproprio.

Per quanto riguarda poi il minor valore della residua parte dell'area ENEL, se ne ricorreranno i presupposti questi potranno essere indennizzati; inoltre, ai sensi dell'art. 16, comma 11, d.P.R. n. 327/2001, la Società osservante, nella fase di approvazione degli atti che comporteranno la dichiarazione di pubblica utilità, potrà domandare l'espropriazione delle frazioni residue. Si fa nondimeno presente che il citato comma 11° dell'art. 16 d.P.R. n. 327/2001 non riconosce un diritto all'espropriato e che l'espropriazione delle porzioni residue ENEL potrà essere disposta soltanto se all'epoca verrà ritenuta rispondente al pubblico interesse

I suddetti aspetti esulano peraltro dalla presente fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio. Infatti, nella presente fase della procedura espropriativa, la normativa settoriale non esige che le scelte dello strumento di pianificazione siano sorrette da un'indicazione della provvista finanziaria.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 4**

**(punto 5 della sintesi delle osservazioni)**

**Sulla lamentata violazione dell'art. 7, comma 9, lettera i) N.T.A.**

L'art. 7, comma 9, *lettera i)* delle N.T.A., prevede, quanto agli *Impianti tecnologici*, che «eventuali rilocalizzazioni e/o insediamenti di nuovi impianti saranno individuati d'intesa con gli Enti e le Amministrazioni competenti».

Trattasi di una previsione che non riguarda la fase di pianificazione urbanistica, bensì il momento in cui il soggetto interessato intenda rilocalizzare o realizzare ex novo un nuovo impianto tecnologico. Trattasi di un'iniziativa che non è libera, ma che richiede il conseguimento di atti di assenso da parte di Enti e Amministrazioni a vario titolo competenti.

Ad ogni buon conto, in base alle previsioni del P.R.P. l'area ENEL viene espropriata soltanto parzialmente e ciò non comporta ex se la rilocalizzazione dell'impianto di produzione energetica attualmente esistente. A un caso, ove l'esproprio parziale dovesse avere siffatta conseguenza, la rilocalizzazione dell'impianto de quo non potrà che essere assentita ai sensi dell'art. 7, comma 9, lettera i) N.T.A.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 4 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONE N. 5**

**Soggetto osservante: FS LOGISTICA S.P.A.**

con sede in Roma, Viale dello Scalo San Lorenzo, 16

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio: via Galvani – retro Darsena Toscana sponda est;**

**Identificazione catastale: Foglio 2, part. 437.**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area Porto Multipurpose (scheda n. 5).** Situata nella porzione settentrionale del porto e comprende la sponda est della darsena Toscana, oltre all'area della Paduletta. Le aree a terra di pertinenza del terminal, che sulla sponda est confinano con quelle del Porto delle autostrade del mare, sono accessibili da terra direttamente dalla S.G.C Firenze-Pisa-Livorno attraverso uno svincolo dedicato e da via Galvani.

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 13 marzo 2014, la Società osservante rileva che:

- 1)** la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 8 L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30 avrebbe dovuto precedere la deliberazione di adozione del P.R.P.;
- 2)** l'attuale destinazione dell'area della Società osservante è conforme alle previsioni del P.R.P. adottato (destinazione commerciale *multipurpose*), cosicché l'apposizione del vincolo espropriativo sarebbe sproporzionata rispetto alle finalità del medesimo P.R.P.;
- 3)** il vincolo espropriativo è stato apposto senza prevedere una specifica opera di pubblica utilità o di interesse pubblico;
- 4)** il vincolo espropriativo sarebbe stato apposto senza indicazione dell'interesse pubblico sotteso e senza un compiuto bilanciamento di tale interesse con quello privato;

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 della sintesi delle osservazioni)**

**Regole sul giusto procedimento in tema di apposizione del vincolo espropriativo**

Ai sensi dell'art. 8 ("Comunicazione dell'avviso di procedimento per l'apposizione di vincoli espropriativi") L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30, «l'autorità espropriante comunica con lettera raccomandata, nei casi in cui si intende apporre il vincolo espropriativo, il deposito per la consultazione degli atti previsto: **a)** dall'articolo 17 , comma 2, della l.r. 1/2005; **b)** dall'articolo 22, comma 3, della l.r. 1/2005».

In base alla vigente normativa la comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento preordinato all'apposizione del vincolo espropriativo segue l'adozione del P.S. (cfr. art. 17, comma 2°, L.R. Toscana n. 1/2005), del R.U.C. (art. 18 L.R. Toscana n. 1/2005). Così pure detta comunicazione fa seguito al deposito degli strumenti di pianificazione adottati previa intesa ex art. 22 L.R. Toscana n. 1/2005.

Del tutto legittimamente, pertanto, il Comune di Livorno ha provveduto a inviare la comunicazione di cui all'art. 8 L.R. Toscana n. 30/2005 successivamente al deposito, nelle forme previste dalla L.R. Toscana n. 1/2005, della deliberazione del Consiglio Comunale n. 144/2013.

\*\*\*

## CONTRODEDUZIONE N. 2

(punto 3 della sintesi delle osservazioni)

### **La realizzazione del *terminal multipurpose* presuppone necessariamente l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.**

In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società osservante verrà espropriata al fine di realizzare il *terminal multipurpose*, come sarà illustrato *infra* l'orizzonte del P.R.P. è quello di trasformare il Porto di Livorno nel Porto dei porti. Il *terminal multipurpose* è dunque l'infrastruttura per la cui realizzazione va espropriata l'area di proprietà della Osservante.

L'individuazione delle modalità di realizzazione di tale opera è inoltre demandata al progetto di opera pubblica, così come previsto dalla scheda n. 5 allegata alle N.T.A. del P.R.P., in base alla quale «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione da parte dell'A.P. di un progetto unitario che dovrà riguardare l'intero terminal».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal multipurpose*, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto di opera pubblica che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il *terminal multipurpose*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.**

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

\*\*\*

### CONTRODEDUZIONE N. 3

(punti 2 e 4 della sintesi delle osservazioni)

**Motivi di interesse generale che giustificano l'apprensione dell'area della Società osservante.**

**Loro prevalenza rispetto all'interesse privatistico alla conservazione dello status quo**

1. In termini generali, va premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «**l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione**, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di

realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

2. Fermo restando quanto precede, si osserva che l'acquisizione alla mano pubblica dell'area della Società osservante è indispensabile al fine di attuare, mediante un progetto unitario di intervento, il c.d. *terminal multipurpose*. In parte qua, il P.R.P. non si limita cioè a dettare una disciplina di zona, ma contempla la realizzazione di un'opera di rilevanza strategica. Non assume perciò rilievo che la Società osservante ritenga che l'attuale destinazione sia conforme alle previsioni di piano.

La realizzazione del *terminal multipurpose* giustifica pertanto l'apprensione dell'area della Società osservante, potendosi senz'altro ricondursi nel novero dei motivi di interesse generale discrezionalmente individuati dal Piano Regolatore Portuale, in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per **ambito** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con **assetto** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;

- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

3. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale sono destinate ad essere espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;

- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Come anticipato, le suddette aree non vanno tuttavia intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

4. Anche la realizzazione del *terminal multipurpose* è dunque indispensabile al fine razionalizzare le destinazioni d'uso dell'ambito portuale. Infatti, come evidenziato a pagina 39 della Relazione Generale al P.R.P. «la realizzazione di un terminal *multipurpose* che comprende tutta la sponda est della Darsena Toscana, le arre di proprietà delle FS, il Terminal Paduletta e la parte terminale della sponda ovest della Darsena Toscana a partire dal dente di attracco poppiero. All'interno di questo terminal, nella porzione più interna della sponda est della Darsena Toscana, è stata prevista una banchina ed un'area a tergo da destinare al traffico delle rinfuse solide all'interno della quale verranno rilocalizzate tutte le attività che attualmente si svolgono nel terminal Calata Orlando».

Nel § 7.2 (Gli scenari di sviluppo) della ridetta Relazione generale si legge, al punto 3 dedicato alla logistica, che «il porto dovrà mettersi nella condizione di offrire non più soltanto banchine e piazzali ma una dotazione intermodale e logistica efficiente che ponga le basi per giungere alla realizzazione dell'insieme porto-piattaforma logistica, come prevede il P.I.T. – Master Plan porti e il P.R.S. della Regione Toscana. In questo senso sarà necessario caratterizzare le aree portuali con specifiche funzioni logistiche: razionalizzare e rendere efficienti quelle per i prodotti forestali, l'agroalimentare, il *multipurpose*, ecc; razionalizzare e potenziare quelle per il ro-ro, ro-pax, per i contenitori e per i passeggeri delle crociere e dei traghetti».

Al § 7.6 (Organizzazione funzionale del Porto) della Relazione generale, la razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale (dal *random development* alla costituzione del *porto dei porti*), si concreta nel dedicare l'area di proprietà della Società osservante al *porto multipurpose* «con la terminalizzazione della sponda est della Darsena Toscana, collegandovi le aree di proprietà F.S., il Terminal Paduletta e la parte terminale della sponda ovest della Darsena Toscana a partire dal dente di attracco poppiero».

5. Nella scheda tecnica n. 5 (dedicata all'**Area Porto multipurpose**) di cui alle N.T.A. del P.R.P. sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale polifunzionale è giustificato dalla necessità di fornire al porto di Livorno quelle doti di flessibilità indispensabili per essere pronto ad acquisire, rapidamente, nuove tipologie di traffico, seguendo le indicazioni del mercato, senza sconvolgere l'assetto complessivo del porto. All'interno del terminal, in prossimità del limite nord della sponda est, è stata anche individuata un'area dove verranno trasferiti i traffici di rinfuse solide che attualmente si svolgono lungo la calata Salvatore Orlando che sarà destinata alle navi da crociera».

6. Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati incompatibili con l'attuazione delle previsioni dell'approvando P.R.P. nella prospettiva di un miglioramento dell'accessibilità e della operatività delle banchine portuali e di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse, così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.



Da qui, come detto, la necessità di acquisire alla mano pubblica le aree retrostanti alla banchina (c.d. *retrobanchine*) per consentire la realizzazione dei piazzali pertinenti al medesimo *terminal*. Mantenere distinte titolarità delle banchine e da titolarità delle aree di retrobanchina sarebbe invece di ostacolo allo sviluppo del *terminal multipurpose* programmato nel P.R.P.; *de facto* impedirebbe lo stabilimento di nuovi operatori economici nell'ambito portuale *de quo*.

È indubbio che al momento dell'espropriazione dei beni della Società osservante questa sarà indennizzata in ossequio alla legislazione in tema di determinazione della giusta indennità di esproprio. Aspetto che esula tuttavia dalla presente fase di apposizione del vincolo preordinato.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 5 va integralmente respinta

## **OSSERVAZIONE N. 6**

**Soggetto osservante: INTERCONTAINERS LIVORNO S.R.L.**

con sede in Livorno, via del Marzocco n. 15

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio: Via del Marzocco**

**Identificazione catastale: Foglio 8, part. 260**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa (scheda n. 3).** Situata nella porzione centrale del porto, all'ingresso del c.d. porto industriale, comprende il molo Italia, la banchina N°41, la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) e la sponda sud della stessa darsena. L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a sud con l'area del Porto Passeggeri, a est con il canale di Navicelli e le aree della centrale ENEL, è accessibile da terra direttamente dalla viabilità cittadina attraverso il varco Valesini e via Salvatore Orlando.

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 13 marzo 2014, la Società osservante rileva che:

- 1) la Società osservante non sarebbe stata preventivamente avvisata dell'adozione del P.R.P., nonostante la stessa avesse partecipato al procedimento;
- 2) la proposta di miglioramento della viabilità formulata dalla Società si configura come più ragionevole, meno onerosa e meno sacrificativa dell'interesse privato rispetto a quella adottata nel P.R.P.;

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Regole sul giusto procedimento in tema di apposizione del vincolo espropriativo**

I Piani regolatori portuali sono strumenti di pianificazione e programmazione. Il relativo procedimento di approvazione è disciplinato dalla legge n. 84/1994; le modalità di coordinamento e raccordo tra P.R.P. e strumenti di pianificazione territoriale e di governo del territorio sono regolati dalla L.R. Toscana n. 1/2005.

Va inoltre ricordato che, ai sensi dell'art. 8 ("Comunicazione dell'avviso di procedimento per l'apposizione di vincoli espropriativi") L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30, «l'autorità espropriante comunica con lettera raccomandata, nei casi in cui si intende apporre il vincolo espropriativo, il

deposito per la consultazione degli atti previsto: **a)** dall'articolo 17 , comma 2, della l.r. 1/2005; **b)** dall'articolo 22, comma 3, della l.r. 1/2005».

In base alla vigente normativa la comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento preordinato all'apposizione del vincolo espropriativo segue l'adozione del P.S. (cfr. art. 17, comma 2°, L.R. Toscana n. 1/2005), del R.U.C. (art. 18 L.R. Toscana n. 1/2005). Così pure detta comunicazione fa seguito al deposito degli strumenti di pianificazione adottati previa intesa ex art. 22 L.R. Toscana n. 1/2005.

Non trovano invece applicazione le disposizioni del Capo III della legge n. 241/1990, così come espressamente disposto dall'art. 13 della ridetta legge sul procedimento amministrativo. E comunque va fatto presente che, in linea generale, «nei procedimenti amministrativi, e segnatamente in quelli ad avvio di ufficio (quale il procedimento volto alla approvazione di un progetto di opera pubblica), la partecipazione dell'interessato non può che intervenire nell'ambito (ed in relazione all'oggetto) del procedimento già avviato» (Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616).

## **CONTRODEDUZIONE N. 2**

**(punto 2 della sintesi delle osservazioni)**

### **La proposta progettuale formulata dalla Società osservante in alternativa a quella indicata dal P.R.P. Sua non meritevolezza.**

L'osservazione cui si controdeduce reca in buona sostanza una proposta alternativa a quella scelta dall'Autorità portuale.

In proposito va anzitutto ricordato il principio secondo cui «non può ritenersi sussistente, in capo all'amministrazione, un dovere (o un onere) di interloquire con il privato, allorché questo, anziché proporre osservazioni nell'ambito e con riferimento all'oggetto del procedimento cui partecipa, proponga soluzioni alternative, tali da comportare non già la più efficace conclusione provvedimentale del procedimento, bensì la chiusura del procedimento medesimo. Diversamente opinando, si lederebbero i principi di economicità ed effettività dell'amministrazione amministrativa, poiché l'esistenza di un siffatto dovere comporterebbe aggravamento temporale del procedimento ed oneri finanziari connessi all'esame dell'ipotesi progettuale alternativa» (Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616).

In secondo luogo, va ribadito che la scelta progettuale sottesa al vincolo espropriativo è necessitata, poiché la viabilità di progetto è indispensabile al fine di raggiungere quella esistente senza impiegare il varco Valessini. Il carattere necessitato della scelta effettuata scaturisce altresì dalla presenza del vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004 ricadente sul Canale dei Navicelli.

## **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 6 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONE N. 7**

**Soggetto osservante: COMPAGNIA IMPRESA LAVORATORI PORTUALI S.R.L.U.**

con sede in Livorno, via San Giovanni n. 13

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio: via Galvani – retro accosto 15C Darsena Toscana sponda est**

**Identificazione catastale: Foglio 2, part. 47, 1624 e 43**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area Porto Multipurpose (scheda n. 5).** Situata nella porzione settentrionale del porto e comprende la sponda est della darsena Toscana, oltre all'area della Paduletta. Le aree a terra di pertinenza del terminal, che sulla sponda est confinano con quelle del Porto delle autostrade del mare, sono accessibili da terra direttamente dalla S.G.C Firenze-Pisa-Livorno attraverso uno svincolo dedicato e da via Galvani.

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 13 marzo 2014, la Società osservante rileva che:

- 1)** la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 8 L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30 è stata indirizzata a soggetto inesistente (id est, Compagnia Lavoratori Portuali S.r.l.);
- 2)** la comunicazione di avvio del procedimento ex art. 8 L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30 avrebbe dovuto precedere la deliberazione di adozione del P.R.P.;
- 3)** l'attuale destinazione dell'area della Società osservante è conforme alle previsioni del P.R.P. adottato (destinazione commerciale *multipurpose*), cosicché l'apposizione del vincolo espropriativo sarebbe sproporzionata rispetto alle finalità del medesimo P.R.P.;
- 4)** il vincolo espropriativo è stato apposto senza prevedere una specifica opera di pubblica utilità o di interesse pubblico;
- 5)** il vincolo espropriativo sarebbe stato apposto senza indicazione dell'interesse pubblico sotteso e senza un compiuto bilanciamento di tale interesse con quello privato; dall'esproprio conseguirebbe una grave vulnerazione dell'intrapresa economica della Società osservante;
- 6)** illogicamente verrebbero sottratte dall'ambito dell'esproprio le aree a nord di quelle di proprietà della Società osservante e denominate Paduletta;

7) l'inesistenza di un interesse pubblico all'espropriazione di pubblica utilità dell'area di proprietà della Società osservante sarebbe stato confermato in seno al Comitato Portuale dall'Autorità Portuale di Livorno;

8) l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante renderebbe inutilizzabile la concessione demaniale marittima di cui è titolare la medesima Società per accosto 15C della Calata Lucca;

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 e 2 della sintesi delle osservazioni)**

##### **Regole sul giusto procedimento in tema di apposizione del vincolo espropriativo**

1. Si premette che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, D.P.R. n. 327/2001, «tutti gli atti della procedura espropriativa, ivi incluse le comunicazioni ed il decreto di esproprio, sono disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali» (v. altresì art. 8, comma 2, L.R. Toscana n. 30/2005).

In ogni caso, la circostanza che la Società osservante abbia formulato tempestive osservazioni, oltre a sanare eventuali vizi della notificazione, rende irrilevante la censura in applicazione del principio del raggiungimento dello scopo dell'azione amministrativa desumibile dall'art. 156 c.p.c. e dall'art. 21-octies, comma 2°, legge n. 241/1990 (cfr. Cons. St., Sez. V, 5 dicembre 2012, n. 6241).

2. Ai sensi dell'art. 8 ("Comunicazione dell'avviso di procedimento per l'apposizione di vincoli espropriativi") L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30, «l'autorità espropriante comunica con lettera raccomandata, nei casi in cui si intende apporre il vincolo espropriativo, il deposito per la consultazione degli atti previsto: **a)** dall'articolo 17, comma 2, della l.r. 1/2005; **b)** dall'articolo 22, comma 3, della l.r. 1/2005».

In base alla vigente normativa la comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento preordinato all'apposizione del vincolo espropriativo segue l'adozione del P.S. (cfr. art. 17, comma 2°, L.R. Toscana n. 1/2005), del R.U.C. (art. 18 L.R. Toscana n. 1/2005). Così pure detta comunicazione fa seguito al deposito degli strumenti di pianificazione adottati previa intesa ex art. 22 L.R. Toscana n. 1/2005.

Del tutto legittimamente, pertanto, il Comune di Livorno ha provveduto a inviare la comunicazione di cui all'art. 8 L.R. Toscana n. 30/2005 successivamente al deposito, nelle forme previste dalla L.R. Toscana n. 1/2005, della deliberazione del Consiglio Comunale n. 144/2013.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 2**

**(punto 4 della sintesi delle osservazioni)**

**La realizzazione del *terminal multipurpose* presuppone necessariamente l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.**

In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società osservante verrà espropriata al fine di realizzare il *terminal multipurpose*, come sarà illustrato *infra* l'orizzonte del P.R.P. è quello di trasformare il Porto di Livorno nel Porto dei porti. Il terminal multipurpose è l'infrastruttura per la cui realizzazione va espropriata l'area di proprietà della Osservante.

L'individuazione delle modalità di realizzazione di tale opera è inoltre demandata al progetto di opera pubblica, così come previsto dalla scheda n. 5 allegata alle N.T.A. del P.R.P., in base alla quale «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione da parte dell'A.P. di un progetto unitario che dovrà riguardare l'intero terminal».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal multipurpose*, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto di opera pubblica che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il *terminal multipurpose*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà** la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.T.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

\*\*\*

### CONTRODEDUZIONE N. 3

(punti 3, 5 e 7 della sintesi delle osservazioni)

**Motivi di interesse generale che giustificano l'apprensione dell'area della Società osservante.**

**Loro prevalenza rispetto all'interesse privatistico alla conservazione dello status quo**

1. In termini generali, va premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, **«l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.** Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

2. Fermo restando quanto precede, si osserva che l'acquisizione alla mano pubblica dell'area della Società osservante è indispensabile al fine di attuare, mediante un progetto unitario di intervento, il c.d. *terminal multipurpose*. In parte qua, il P.R.P. non si limita cioè a dettare una disciplina di zona, ma contempla la realizzazione di un'opera di rilevanza strategica. Non assume perciò rilievo che la Società osservante ritenga che l'attuale destinazione sia conforme alle previsioni di piano.

La realizzazione del *terminal multipurpose* giustifica pertanto l'apprensione dell'area della Società osservante, potendosi senz'altro ricondursi nel novero dei motivi di interesse generale discrezionalmente individuati dal Piano Regolatore Portuale, in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie,

sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per **ambito** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con **assetto** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

**3.** Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale sono destinate ad essere espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a



servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Come anticipato, le suddette aree non vanno tuttavia intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

4. Anche la realizzazione del *terminal multipurpose* è dunque indispensabile al fine razionalizzare le destinazioni d'uso dell'ambito portuale. Infatti, come evidenziato a pagina 39 della Relazione Generale al P.R.P. «la realizzazione di un terminal *multipurpose* che comprende tutta la sponda est della Darsena Toscana, le arre di proprietà delle FS, il Terminal Paduletta e la parte terminale della sponda ovest della Darsena Toscana a partire dal dente di attracco poppiero. All'interno di questo terminal, nella porzione più interna della sponda est della Darsena Toscana, è stata prevista una banchina ed un'area a tergo da destinare al traffico delle rinfuse solide all'interno della quale verranno rilocalizzate tutte le attività che attualmente si svolgono nel terminal Calata Orlando».

Nel § 7.2 (Gli scenari di sviluppo) della ridetta Relazione generale si legge, al punto 3 dedicato alla logistica, che «il porto dovrà mettersi nella condizione di offrire non più soltanto banchine e piazzali ma una dotazione intermodale e logistica efficiente che ponga le basi per giungere alla realizzazione dell'insieme porto-piattaforma logistica, come prevede il P.I.T. – Master Plan porti e il P.R.S. della

Regione Toscana. In questo senso sarà necessario caratterizzare le aree portuali con specifiche funzioni logistiche: razionalizzare e rendere efficienti quelle per i prodotti forestali, l'agroalimentare, il multipurpose, ecc; razionalizzare e potenziare quelle per il ro-ro, ro-pax, per i contenitori e per i passeggeri delle crociere e dei traghetti».

Al § 7.6 (Organizzazione funzionale del Porto) della Relazione generale, la razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale (dal *random development* alla costituzione del *porto dei porti*), si concreta nel dedicare l'area di proprietà della Società osservante al *porto multipurpose* «con la terminalizzazione della sponda est della Darsena Toscana, collegandovi le aree di proprietà F.S., il Terminal Paduletta e la parte terminale della sponda ovest della Darsena Toscana a partire dal dente di attracco poppiero».

Nella scheda tecnica n. 5 (dedicata all'**Area Porto multipurpose**) di cui alle N.T.A. del P.R.P. sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale polifunzionale è giustificato dalla necessità di fornire al porto di Livorno quelle doti di flessibilità indispensabili per essere pronto ad acquisire, rapidamente, nuove tipologie di traffico, seguendo le indicazioni del mercato, senza sconvolgere l'assetto complessivo del porto. All'interno del terminal, in prossimità del limite nord della sponda est, è stata anche individuata un'area dove verranno trasferiti i traffici di rinfuse solide che attualmente si svolgono lungo la calata Salvatore Orlando che sarà destinata alle navi da crociera».

5. Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati incompatibili con l'attuazione delle previsioni dell'approvando P.R.P. nella prospettiva di un miglioramento dell'accessibilità e della operatività delle banchine portuali e di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse, così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

Da qui, come detto, la necessità di acquisire alla mano pubblica le aree retrostanti alla banchina (c.d. *retrobanchine*) per consentire la realizzazione dei piazzali pertinenziali al medesimo *terminal*. Mantenere distinte titolarità delle banchine e da titolarità delle aree di retrobanchina sarebbe invece di ostacolo allo sviluppo del *terminal multipurpose* programmato nel P.R.P.; *de facto* impedirebbe lo stabilimento di nuovi operatori economici nell'ambito portuale *de quo*.

È indubbio che al momento dell'espropriazione dei beni della Società osservante questa sarà indennizzata in ossequio alla legislazione in tema di determinazione della giusta indennità di esproprio. Aspetto che esula tuttavia dalla presente fase di apposizione del vincolo preordinato.

\*\*\*

## CONTRODEDUZIONE N. 4

(punto 6 della sintesi delle osservazioni)

### Ambito dell'esproprio. L'area di Paduletta

In vista della realizzazione del *terminal multipurpose* l'Autorità espropriante, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha ritenuto non occorrente apporre il vincolo espropriativo sull'area c.d. Paduletta. Si tratta infatti di un bene di proprietà di Porto Industriale di Livorno S.p.a., in forma abbreviata SPIL

S.p.a., società a capitale misto pubblico e privato. In ordine ai beni ricompresi in tale area, la relativa apprensione avverrà sulla base di intese con gli Enti che detengono il capitale sociale di SPIL S.p.a.

I profili di irragionevolezza dedotti dalla Società osservante esulano dall'ambito oggetto del presente procedimento, afferendo a aspetti dominicali dei terreni non appresi che in questa sede sono manifestamente irrilevanti; a un caso, assumeranno rilievo nella fase di determinazione dell'indennità di esproprio.

\*\*\*

## **CONTRODEDUZIONE N. 5**

**(punto 8 della sintesi delle osservazioni)**

### **La concessione per accosto. Revocabilità ex art. 42 cod. nav.**

In disparte il fatto che la Società osservante non è titolare di concessione demaniale, bensì di una concessione provvisoria ex art. 10 reg. cod. nav., la realizzazione del terminal multipurpose costituisce una ragione di pubblico interesse sufficiente a suffragare la revoca della concessione ex art. 42 cod. nav., richiamato dall'art. 58 cod. nav. per le concessioni nelle zone portuali.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 7 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONE N. 8**

**Soggetto osservante: RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A.**

con sede in Roma in Piazza della Croce Rossa, 1

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio: retro Darsena Toscana sponda est;**

**Identificazione catastale: Foglio 2, part. 438**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area Porto Multipurpose (scheda n. 5).** Situata nella porzione settentrionale del porto e comprende la sponda est della darsena Toscana, oltre all'area della Paduletta. Le aree a terra di pertinenza del terminal, che sulla sponda est confinano con quelle del Porto delle autostrade del mare, sono accessibili da terra direttamente dalla S.G.C Firenze-Pisa-Livorno attraverso uno svincolo dedicato e da via Galvani.

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 14 marzo 2014, la Società osservante rileva che:

- 1) l'area di proprietà della Società osservante non può essere appresa senza il suo consenso;
- 2) l'area destinata ad essere appresa costituisce un potenziale corridoio per il collegamento della Darsena Toscana Sponda Est all'infrastruttura ferroviaria principale;
- 3) va salvaguardata la conformità urbanistica di infrastrutture in corso di realizzazione e dirette a potenziare i collegamenti ferroviari con il Porto e, in particolare, con Darsena Toscana.

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punti 1, 2 e 3 della sintesi delle osservazioni)**

**Motivi di interesse generale che giustificano l'apprensione dell'area della Società osservante.**

**Loro prevalenza rispetto all'interesse privatistico alla conservazione dello status quo**

1. Si premette che, ai sensi dell'art. 15, comma 1°, l. 17 maggio 1985, n. 210, «i beni mobili ed immobili, trasferiti all'ente [Ferrovie dello Stato] o comunque acquisiti nell'esercizio di attività di cui all'articolo 2 della presente legge, costituiscono patrimonio giuridicamente ed amministrativamente distinto dai restanti beni delle amministrazioni pubbliche e di essi l'ente ha piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata, salvi i limiti su di essi gravanti per le esigenze della difesa nazionale».

A tenore del 2° comma del medesimo art. 15 legge n. 210/1985 è previsto che «i beni destinati a pubblico servizio non possono essere sottratti alla loro destinazione senza il consenso dell'ente».

In giurisprudenza si è ritenuto che tale disposizione, nell'intervenire sul regime dei beni serventi l'esercizio ferroviario, avrebbe introdotto una "proprietà speciale finalizzata all'esclusivo esercizio ferroviario, con tutte le cautele e le garanzie che tali finalità comportano" (cfr. Cons. Stato, sez. V, 4 giugno 2003, n. 3074; originariamente si pensava che questi beni fossero astretti alle rigide regole della demanialità, traendosi argomenti dall'art. 822 cod. civ., recante inclusione delle "strade ferrate" nel demanio eventuale dello Stato; v. Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2002, n. 6923).

Il Consiglio di Stato ha inoltre avuto modo di precisare che l'abrogazione della precedente legislazione, conseguente al D.L. 11 luglio 1992, n. 333 (convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1992, n. 359) riguardava i profili concernenti l'assetto organizzativo e le relative norme contenute nella legge n. 210 del 1985 e non anche il regime giuridico dei beni (ed in particolare la disciplina di cui all'art. 15, in stretta correlazione con l'art. 2 e con l'art. 1, ultimo comma, della stessa legge, cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Generale n. 93 del 1° ottobre 1993; sul punto v. altresì Cons. St., Sez. VI, 23 ottobre 2001, n. 5585).

Ma si è anche precisato che da tale regime sono esclusi i beni non costituenti "pertinenze [delle strade ferrate], in quanto aventi autonoma destinazione economica, e quindi da ricondurre nell'ambito dei beni patrimoniali disponibili, suscettibili in quanto tali di formare oggetto di rapporti privatistici" (così Cass. civ., sez. un., ord. 27 febbraio 2006, n. 4269).

Più di recente, il T.A.R. del Lazio ha osservato che «i beni di proprietà del soggetto esercente il servizio ferroviario, non strumentali a tale attività o comunque non costituenti pertinenze delle infrastrutture a essa adibite, non si differenziano dai beni suscettibili di formare oggetto di comuni diritti reali, in quanto assimilabili, appunto, ai beni patrimoniali disponibili degli enti pubblici» (T.A.R. Lazio Roma, Sez. III Ter, 21 gennaio 2013, n. 644).

Dunque, soltanto i beni effettivamente strumentali all'infrastruttura ferroviaria sono soggetti alla disciplina differenziata loro propria.

**2.** Ciò premesso va rilevato che il bene di proprietà della Società, interessato dal vincolo espropriativo, è ubicato nell'area denominata *ex iniezione legnami*, sita sulla sponda est della Darsena Toscana del Porto di Livorno.

Come subito di seguito sarà meglio illustrato, tale bene ha da tempo perduto i connotati tipici dell'infrastruttura ferroviaria; cosicché va assimilato ai beni suscettibili di formare oggetto di comuni diritti reali e, in ultima analisi, va ritenuto un bene senz'altro espropriabile.

**2.1.** Lungo tutto il tratto d'interesse sono presenti arredi amovibili (bidoni in plastica pieni di sabbia legati insieme da un cordone) di separazione delle corsie auto utilizzate per il trasferimento di automezzi presenti su area utilizzate per il traffico c.d. ro-ro.

Il tratto di ingresso è fiancheggiato da un parcheggio permanente in aderenza che invade parte del raccordo ferroviario con trailer e rimorchi di autotreni.

Le parti terminali dei tratti ferroviari in arrivo sulle banchine non presentano i respingenti necessari e sono completamente occupati da auto parcheggiate in attesa di trasferimento.

Ma ciò che più conta è il fatto che tutto il manto di asfalto dei piazzali, dove sono presenti i tratti ferroviari, si sovrappone alla via ferrata, così da impedirne l'utilizzo.

**2.2.** Nel caso di specie, si osserva quindi che: **a)** la situazione di fatto impedisce per il futuro la reviviscenza dell'uso originario del bene; **b)** il comportamento della Società osservante non può non interpretarsi, se non come un definitivo disinteresse alla esclusività della destinazione del bene stesso e ciò perché ha consentito a trasformazioni incompatibili con la originaria, esclusiva, destinazione ferroviaria.

Diversamente da quanto divisato dalla Società osservante, l'area di sua proprietà non può oggi ritenersi un potenziale corridoio per il collegamento della Darsena Toscana Sponda Est all'infrastruttura ferroviaria principale.

**2.3.** In conclusione, le circostanze protrattesi nel tempo hanno determinato, *per facta concludentia*, la perdita dei connotati tipici di area asservita a infrastruttura ferroviaria, atteso che la Società osservante da tempo si è disinteressata della manutenzione dell'area *de qua* al fine di conservarne la originaria destinazione.

Deve cioè ritenersi che la Società osservante abbia tacitamente rinunciato all'uso strumentale esclusivo cui detta area era in origine destinata e che i tracciati ferrati presenti nell'area destinata all'esproprio per pubblica utilità costituiscano un relitto di una linea ferroviaria dismessa; venuto meno il vincolo di destinazione al servizio pubblico, l'area della Società osservante è perciò entrata a far parte del patrimonio disponibile secondo il regime civilistico della proprietà privata ed è, quindi, pienamente disponibile ed espropriabile (cfr. T.A.R. Abruzzo Pescara, Sez. I, 3 giugno 2014, n. 250).

**3.** In ogni caso, a mente del comma 2° dell'art. 4 D.P.R. n. 327/2001, sussistono motivi di interesse pubblico il cui superiore rilievo giustifica l'apprensione dell'area di proprietà della Società osservante.

Contrariamente da quanto adombrato dalla Società osservante, il potenziamento dell'infrastrutture ferroviarie non può che avvenire nell'ambito della cornice delineata dall'adottato P.R.P., non potendosi ammettere che lo sviluppo delle dotazioni infrastrutturali (anche di tipo ferroviario) del Porto di Livorno possa avvenire sulla base di direttive eteronome, avulse dalle linee programmatiche e pianificatorie fissate nel ridetto P.R.P.

**3.1.** A quest'ultimo riguardo, va premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la sua fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «**l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione**, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale,

ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

**3.2.** Fermo restando quanto precede, si osserva che l'acquisizione alla mano pubblica dell'area della Società osservante è indispensabile al fine di attuare, mediante un progetto unitario di intervento, il c.d. *terminal multipurpose*. In parte qua, il P.R.P. non si limita cioè a dettare una disciplina di zona, ma contempla la realizzazione di un'opera di rilevanza strategica.

La realizzazione del *terminal multipurpose* giustifica pertanto l'apprensione dell'area della Società osservante, potendosi senz'altro ricondursi nel novero dei motivi di interesse generale discrezionalmente individuati dal Piano Regolatore Portuale, in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per **ambito** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con **assetto** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

**3.3.** Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale sono destinate ad essere espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;



- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Come anticipato, le suddette aree non vanno tuttavia intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

**3.4.** Anche la realizzazione del *terminal multipurpose* è dunque indispensabile al fine razionalizzare le destinazioni d'uso dell'ambito portuale. Infatti, come evidenziato a pagina 39 della Relazione Generale al P.R.P. «la realizzazione di un terminal *multipurpose* che comprende tutta la sponda est della Darsena Toscana, le aree di proprietà delle FS, il Terminal Paduletta e la parte terminale della sponda ovest della Darsena Toscana a partire dal dente di attracco poppiero. All'interno di questo terminal, nella porzione più interna della sponda est della Darsena Toscana, è stata prevista una banchina ed un'area a tergo da destinare al traffico delle rinfuse solide all'interno della quale verranno rilocalizzate tutte le attività che attualmente si svolgono nel terminal Calata Orlando».

Nel § 7.2 (Gli scenari di sviluppo) della ridetta Relazione generale si legge, al punto 3 dedicato alla logistica, che «il porto dovrà mettersi nella condizione di offrire non più soltanto banchine e piazzali ma una dotazione intermodale e logistica efficiente che ponga le basi per giungere alla realizzazione dell'insieme porto-piattaforma logistica, come prevede il P.I.T. – Master Plan porti e il P.R.S. della Regione Toscana. In questo senso sarà necessario caratterizzare le aree portuali con specifiche funzioni logistiche: razionalizzare e rendere efficienti quelle per i prodotti forestali, l'agroalimentare, il multipurpose, ecc; razionalizzare e potenziare quelle per il ro-ro, ro-pax, per i contenitori e per i passeggeri delle crociere e dei traghetti».

Al § 7.6 (Organizzazione funzionale del Porto) della Relazione generale, la razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale (dal *random development* alla costituzione del *porto dei porti*), si concreta nel dedicare l'area di proprietà della Società osservante al *porto multipurpose* «con la terminalizzazione della sponda est della Darsena Toscana, collegandovi le aree di proprietà F.S., il Terminal Paduletta e la parte terminale della sponda ovest della Darsena Toscana a partire dal dente di attracco poppiero».

Nella scheda tecnica n. 5 (dedicata all'**Area Porto multipurpose**) di cui alle N.T.A. del P.R.P. sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale polifunzionale è giustificato dalla necessità di fornire al porto di Livorno quelle doti di flessibilità indispensabili per essere pronto ad acquisire, rapidamente, nuove tipologie di traffico, seguendo le indicazioni del mercato, senza sconvolgere l'assetto complessivo del porto. All'interno del terminal, in prossimità del limite nord della sponda est, è stata anche individuata un'area dove verranno trasferiti i traffici di rinfuse solide che attualmente si svolgono lungo la calata Salvatore Orlando che sarà destinata alle navi da crociera».

**3.5.** Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'apprensione dei beni incompatibili con l'attuazione delle previsioni dell'approvando P.R.P. nella prospettiva di un miglioramento dell'accessibilità e della operatività delle banchine portuali e di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse, così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

Da qui, come detto, la necessità di acquisire alla mano pubblica le aree retrostanti alla banchina (c.d. *retrobanchine*) per consentire la realizzazione dei piazzali pertinenziali al medesimo *terminal*. Mantenere distinte titolarità delle banchine e da titolarità delle aree di retrobanchina sarebbe invece di ostacolo allo sviluppo del *terminal multipurpose* programmato nel P.R.P.; *de facto* impedirebbe lo stabilimento di nuovi operatori economici nell'ambito portuale *de quo*.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 8 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONE N. 9**

**Soggetto osservante: SACCI S.P.A.**

con sede in Roma, Viale di Villa Massimo n. 47

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio:** via del Marzocco n. 47;

**Identificazione catastale:** Catasto dei fabbricati del Comune di Livorno nel foglio di mappa 14 dalle particelle: 29 sub 601, 259 sub 601, 180 sub 601, 261 sub 605, ed al Catasto Terreni del Comune di Livorno nel foglio di mappa 14 dalla particella 259.

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa (scheda n. 3).** Situata nella porzione centrale del porto, all'ingresso del c.d. porto industriale, comprende il molo Italia, la banchina N°41, la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) e la sponda sud della stessa darsena. L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a sud con l'area del Porto Passeggeri, a est con il canale di Navicelli e le aree della centrale ENEL, è accessibile da terra direttamente dalla viabilità cittadina attraverso il varco Valesini e via Salvatore Orlando

### **Sintesi dell'osservazione:**

Con nota datata 6 marzo 2014, l'esponente osserva che sull'area sulla quale il P.R.P. adottato appone vincolo preordinato all'esproprio è ubicato impianto produttivo, diffusamente descritto nelle sue componenti; l'apprensione dell'area e la conseguente distruzione di tale impianto sarebbe onerosa anche tenuto conto dei conseguenti costi sociali.

### **PARERE TECNICO:**

#### **Circa il mancato bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati.**

1. La Società osservante lamenta in buona sostanza il mancato bilanciamento tra interesse pubblico e quello privato. La Società osservante vanterebbe un diritto alla conservazione dello *status quo*, mentre il preconizzato esproprio lederebbe la libertà di intrapresa e l'attuale livello occupazionale.

2. In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «**l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione**, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora , attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

3. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti

è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;

- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

**5.** In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società è ricompresa nell'**Area Porto Prodotti forestali e cellulosa** di cui alla scheda tecnica n. 3 delle adottate N.T.A.

In tale scheda sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale dedicato per il traffico dei prodotti forestali è giustificata dal ruolo che Porto di Livorno già riveste a livello internazionale per questo tipo di traffici. Lo scalo toscano, infatti, è già leader nel settore del traffico della cellulosa e, in previsione dell'arrivo di nuovi operatori, rafforzerà ulteriormente la sua posizione. Le banchine destinate in maniera esclusiva a questo tipo di traffico sono quelle del molo Italia e quelle lungo la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) mentre la banchina n°41 è destinata prioritariamente all'ormeggio di navi che trasportano rinfuse solide alimentari. La darsena Calafati e la darsena Pisa continueranno a mantenere le attuali destinazioni funzionali (cantieristica e riparazioni navali, ricovero ed ormeggio di mezzi di lavoro e di servizio) ma non è escluso che, in caso della ricollocazione delle attività di cantieristica e riparazioni navali all'interno delle aree del Porto Industriale Produttivo, tali aree possano essere utilizzate per lo svolgimento dei traffici dei prodotti forestali».

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** **6.** Quanto alle modalità realizzative del *terminal* dei Prodotti forestali, la scheda n. 3 delle N.T.A. del P.R.P. demanda l'attuazione della previsione a un successivo **progetto unitario**. Nella citata scheda, voce "modalità di attuazione" è infatti prescritto che «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione di un progetto unitario esteso all'intera zona, che dovrà essere approvato dall'A.P.».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto **unitario** che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà** la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

Con riferimento alla facoltà di espropriare aree su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona, si ricorda infine che la medesima facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 7, comma 1°, lettera a) d.P.R. n. 327/2001.

7. L'interesse pubblico perseguito è dunque idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati incompatibili con la realizzazione del terminal portuale individuato dall'approvando P.R.P. nella prospettiva di un miglioramento dell'operatività del porto nel suo insieme, al fine di migliorare l'operatività delle banchine portuali, di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse e di rendere funzionale il *porto dei porti* così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

Interessi egoistici non possono costituire un ostacolo alla programmazione del nuovo porto di Livorno.

Del resto, al potere riconosciuto dalla Carta Costituzionale di espropriare beni privati per motivi di interesse generale corrisponde il diritto dei soggetti espropriati a conseguire il giusto ristoro, ma l'aspetto indennitario esula dalla presente fase, la quale è meramente propedeutica alla dichiarazione di pubblica utilità, che consegnerà all'approvazione dei progetti unitari di intervento previsti dalle schede allegate alle N.T.A. del P.R.P., e alla conseguente emanazione dei decreti di esproprio.

Va dunque confermato che l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante è indispensabile al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo c.d. *Area Porto Prodotti forestali e cellulosa*.

8. È infine indubbio che al momento dell'espropriazione dei beni della Società osservante questa sarà indennizzata in ossequio alla legislazione in tema di determinazione della giusta indennità di esproprio. Aspetto che esula tuttavia dalla presente fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (su cui v. anche *infra*).

9. Quanto ai costi sociali, adombrati nell'osservazione, essi potranno essere approfonditi all'esito della dichiarazione di pubblica utilità, ove l'approvazione del progetto unitario di intervento prevedesse la trasformazione dell'area privata. Nelle more, il vincolo preordinato all'esproprio non impedisce il proseguimento delle attività produttive al momento ubicate nell'area interessata dal medesimo vincolo.

#### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 9 va integralmente respinta.



## **OSSERVAZIONE N. 10**

**Soggetto osservante: CONFINDUSTRIA**

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 13 marzo 2014, Confindustria osserva che:

- 1) l'art. 22 N.T.A., nel prevedere un limite generalizzato all'altezza dei fabbricati ricadenti in ambito portuale, è irragionevole e illogico;
- 2) l'apposizione del vincolo espropriativo non sarebbe sorretta da alcuna motivazione;
- 3) la scelta delle aree da espropriare sarebbe priva di attinenza con gli indirizzi di pianificazione e programmazione urbanistica del sistema porto;
- 4) non vi sarebbe coincidenza tra le aree da espropriare indicate nella Tavola 11 e quelle indicate nella cartografia allegata alla Variante anticipatrice;
- 5) i siti da espropriare sono eterogenei, cosicché l'esproprio sarebbe finalizzato alla mera acquisizione di aree private da assegnare in concessione;
- 6) il vincolo espropriativo sarebbe stato apposto senza adeguato bilanciamento degli interessi pubblici con quelli privati: da un lato, le aree inutilizzate non vengono acquisite, dall'altro lato, vengono vulnerate attività altamente produttive;
- 7) l'acquisizione delle aree private è stata disposta in difetto di controllo delle concessioni in essere;

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 della sintesi delle osservazioni)**

##### **Altezza dei fabbricati**

~~L'art. 22 del R.U.C. approvato con deliberazione del 25 gennaio 1999 merita conferma, nell'ambito dei progetti unitari di intervento previsti dalle approvande N.T.A. del P.R.P. potranno essere individuate altezze diverse.~~

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** In tema di altezze di edifici, impianti e costruzioni (comunque denominate) nell'area portuale, la relativa disciplina verrà dettata tenendo conto degli interessi pubblici e privati coinvolti; le previsioni dell'art. 22 del R.U.C. approvato con deliberazione del 25 gennaio 1999 saranno quindi oggetto di un'accurata revisione.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 2**

(punti 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della sintesi delle osservazioni)

**Motivi di interesse generale che giustificano l'apposizione del vincolo espropriativo. Loro prevalenza.**

1. Si osserva che l'acquisizione alla mano pubblica dell'aree indicate nella Tavola 11 del P.R.P. è indispensabile al fine di attuare la riorganizzazione funzionale del Porto di Livorno.

In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, **«l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione**, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

2. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

3. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

4. Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati e ciò - come detto - al fine di migliorare l'operatività delle banchine portuali, di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse e di rendere funzionale il *porto dei porti* così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

Programmare il nuovo porto utilizzando soltanto aree rimaste libere, avrebbe vanificato l'intento programmatico e propulsivo dell'infrastruttura portuale perseguito dal *master plan* sotteso al P.R.P.

Né interessi egoistici possono costituire un ostacolo alla programmazione del nuovo porto di Livorno.

Del resto, al potere riconosciuto dalla Carta Costituzionale di espropriare beni private per motivi di interesse generale corrisponde del resto il diritto dei soggetti espropriati a conseguire il giusto ristoro, ma l'aspetto indennitario esula dalla presente fase, la quale è meramente propedeutica alla dichiarazione di pubblica utilità, che conseguirà all'approvazione dei progetti unitari di intervento previsti dalle schede allegate alle N.T.A. del P.R.P., e alla conseguente emanazione dei decreti di esproprio.

Si ricorda infine che è attraverso il Piano Operativo triennale di cui all'art. 9, comma 3°, legge n. 84/1994, sono individuate le azioni e i programmi di intervento da sviluppare nel triennio al fine di assicurare il coerente perseguimento degli obiettivi fissati dal P.R.P. (cfr. art. 9 N.T.A.).

In conclusione va ribadita la totale attinenza tra indirizzi di piano e i vincoli espropriativi evidenziati nella Tavola 11, l'unica che in questa sede rileva.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 10 va integralmente respinta, **salvo quanto osservato in ordine alle altezze dei manufatti incidenti sull'area portuale**

## **OSSERVAZIONE N. 11**

**Soggetto osservante: LABROMARE S.R.L.U.**

con sede in Livorno, Via Quaglierini n. 10/b

**Ubicazione del bene sottoposto a vincolo preordinato all'esproprio: via Leonardo da Vinci – presso stab. Giolfo & Calcagno;**

**Identificazione catastale: Foglio 4, part. 523.**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Autostrade del Mare (scheda n. 2).** Situata nella porzione settentrionale del porto e comprende le banchine della darsena Ammiraglio Inghirami, la calata Bengasi e il tratto iniziale della sponda ovest del canale industriale (banchine n°23 e 24). L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a ovest con l'area del Porto Multipurpose e a nord con l'area del Porto Industriale Produttivo, è accessibile da terra direttamente dalla S.G.C Firenze-Pisa-Livorno attraverso via Leonardo Da Vinci ed il varco Galvani

### **Sintesi dell'osservazione:**

Con nota datata 11 marzo 2014, la Società esponente:

- 1) riproduce, facendole proprie, le osservazioni formulate dalla Confindustria di Livorno;
- 2) richiama allegato "elaborato tecnico", descrittivo dello status quo e del carattere strategico di esso;
- 3) contesta la legittimazione degli "enti promotori" dell'apposizione del vincolo espropriativo;
- 4) l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante osterebbe alla prosecuzione dell'attività di intrapresa dalla stessa esercitata;
- 5) gli oneri economici per l'apprensione dell'area sarebbero ingenti, incidendo altresì sul livello occupazionale, difettando l'adeguato bilanciamento tra interessi pubblici e privati, tenuto conto che i primi sono soltanto ipotetici;
- 6) l'apposizione del vincolo espropriativo violerebbe l'art. 12, comma 1-ter, D.L. 6 luglio 2011, n. 98 conv. in legge 15 luglio 2011, n. 111;

7) il P.R.P. imporrebbe un sacrificio abnorme agli interessi della Società osservante senza aver prima vagliato soluzioni alternative che partissero da un miglior impiego delle aree inutilizzate del Porto di Livorno.

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Rinvio alle controdeduzioni di cui alla scheda 11 *Confindustria Livorno***

Stante l'integrale rinvio alle osservazioni formulate da Confindustria Livorno, si rinvia all'allegate controdeduzioni (v. scheda n. 10), ferme restando le precisazioni che saranno di seguito formulate.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 2**

**(punto 3 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Sul potere di apporre il vincolo preordinato all'esproprio per tramite degli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti del governo del territorio**

Si premette che, ai sensi dell'art. 9, comma 1°, D.P.R. n. 327/2001, «un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un opera pubblica o di pubblica utilità».

L'art. 7 ("Atti di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio") L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30 prevede che:

«1. I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio sono apposti mediante:

- a) piano strutturale, nei casi di cui all' articolo 53, comma 2, lettera d) della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) ovvero sua variante;
- b) regolamento urbanistico, di cui all' articolo 55 della l.r. 1/2005 , ovvero sua variante;
- c) piano complesso di intervento, di cui all' articolo 56 della l.r. 1/2005 ovvero sua variante;
- d) piani attuativi, di cui al capo IV del titolo V della r. 1/2005 ;
- e) varianti ai piani regolatori generali, di cui all'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica)».

Nessun dubbio pertanto circa la sussistenza del potere di apporre vincoli preordinati all'esproprio mediante gli strumenti di pianificazione e gli atti di governo del territorio adottati con deliberazione n. 144/2013, previa intesa ex art. 21, comma 4°, L.R. Toscana n. 1/2005, a mente del quale per la definizione del Piano Regolatore Portuale di cui all' articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 si

procede mediante accordi di pianificazione a cui partecipano comunque i comuni e la provincia interessati.

\*\*\*

### CONTRODEDUZIONE N. 3

(punti 2, 4 e 5 della sintesi delle osservazioni)

**Circa il mancato bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati. Ricorrenza di motivi di interesse generale che giustificano l'apprensione dell'area della Società osservante. Loro prevalenza.**

1. La Società osservante lamenta in buona sostanza il mancato bilanciamento tra interesse pubblico e quello privato. La Società osservante vanterebbe un diritto alla conservazione dello *status quo*, mentre il preconizzato esproprio lederebbe la libertà di intrapresa e l'attuale livello occupazionale.

In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).



Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

2. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'***assetto del Porto di Livorno***, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

5. In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società è ricompresa nell'**Area Porto Autostrade del Mare**, di cui alla scheda tecnica n. 2 delle adottate N.T.A.

In tale scheda sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale specializzato dedicato ai traffici delle autostrade del mare è giustificata dal ruolo che Porto di Livorno già riveste, in questo settore, nell'ambito del Sistema Regionale e Nazionale del medio Tirreno. Lo scalo toscano, infatti, all'interno del corridoio tirrenico, viene classificato come Big Regional (primo livello). Le attuali richieste di attivazione di nuove linee avanzate dagli armatori e le previsioni di crescita, hanno comportato la necessità di concentrare tutti gli operatori sparsi nel porto di Livorno che operano in questo settore di traffici all'interno di un'area specializzata adeguatamente attrezzata. In questo modo, razionalizzando l'utilizzo delle infrastrutture disponibili, sarà possibile, nel breve periodo, consentire per questo tipo di traffici la conservazione dell'attuale trend di crescita in attesa che la realizzazione del nuovo terminal previsto all'interno dell'area della Piattaforma Europa consenta il raggiungimento dei volumi di traffici attesi. Le banchine ed i piazzali della darsena Ammiraglio Inghirami potranno essere utilizzati anche per lo svolgimento di traffici passeggeri (ro pax)».

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 6. Quanto alle modalità realizzative del terminal dell'Autostrade del Mare, la scheda n. 2 delle N.T.A. del P.R.P. demanda l'attuazione della previsione a un successivo **progetto unitario**. Nella citata scheda, voce "modalità di attuazione" è infatti prescritto che «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione di un progetto unitario esteso all'intera zona, che dovrà essere approvato dall'A.P.».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto **unitario** che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà** la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.

Ma l'apposizione del vincolo è comunque indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 d.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

7. Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'inclusione dell'area della Osservante nell'ambito del terminal portuale delle Autostrade del Mare e ciò - come detto - al fine di migliorare l'operatività delle banchine portuali, di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse e di rendere funzionale il *porto dei porti* così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** *In parte qua*, il P.R.P. non si limita infatti a dettare una disciplina di zona, ma contempla la realizzazione di un'opera di rilevanza strategica. Non assume perciò rilievo il fatto che l'attuale destinazione sia compatibile alle destinazioni di zona previste dalla scheda n. 2, posto che l'intervento a terra non potrà che avvenire mediante un **progetto unitario esteso a tutta l'area**.

Va dunque confermato che l'inclusione dei beni della proprietà della Società osservante nelle aree sottoposte a vincolo espropriativo è indispensabile al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo c.d. *Area Porto Autostrade del Mare*.

8. Quanto ai costi sociali, adombrati nell'osservazione, essi potranno essere approfonditi all'esito della dichiarazione di pubblica utilità, ove l'approvazione del progetto unitario di intervento prevedesse la trasformazione dell'area privata. Nelle more, il vincolo preordinato all'esproprio non impedisce il proseguimento delle attività produttive al momento ubicate nell'area interessata dal medesimo vincolo.

\*\*\*

#### CONTRODEDUZIONE N. 4

(punti 5, 6 e 7 della sintesi delle osservazioni)

##### Circa la mancata valutazione della fattibilità economica e di scelte localizzative alternative

1. Quanto alla mancata ponderazione dei profili economici dell'espropriazione per pubblica utilità, in disparte il fatto che la Società osservante non è nemmeno titolare di una posizione differenziata rispetto alle modalità di finanziamento dell'opera pubblica e di acquisizione delle relative risorse (in termini, v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 1 giugno 2011, n. 935), si osserva comunque che, nella presente fase della procedura espropriativa, la normativa settoriale non esige un'indicazione della provvista finanziaria.

Ad ogni buon conto, si ricorda che, ai sensi dell'art. 8, comma 8°, legge n. 84/1994, «le Autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione». Ma - come detto - i profili, attinenti alle risorse occorrenti per l'attuazione del progetto unitario di intervento, potranno essere esaminati nelle successive fasi della procedura espropriativa.

Inoltre, è attraverso il Piano Operativo triennale di cui all'art. 9, comma 3°, legge n. 84/1994, che sono individuate le azioni e i programmi di intervento da sviluppare nel triennio al fine di assicurare il coerente perseguimento degli obiettivi fissati dal P.R.P. (cfr. art. 9 N.T.A.).

Infine, per completezza, si osserva che, in seno al procedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, non trova applicazione l'art. 12, comma 1-ter, D.L. n. 98/2011 conv. in legge n.

111/2011, il quale esula palesemente dalla materia delle acquisizioni di beni privati per esigenze di pubblica utilità.

2. Quanto alla necessità di esaminare scelte localizzative alternative, va ribadito ancora una volta che le scelte, sin qui effettuate, sono frutto di un accurato e ponderato studio circa lo sviluppo del Porto di Livorno nel medio termine.

In secondo luogo, va ricordato il principio secondo cui «non può ritenersi sussistente, in capo all'amministrazione, un dovere (o un onere) di interloquire con il privato, allorché questo, anziché proporre osservazioni nell'ambito e con riferimento all'oggetto del procedimento cui partecipa, proponga soluzioni alternative, tali da comportare non già la più efficace conclusione provvedimento del procedimento, bensì la chiusura del procedimento medesimo. Diversamente opinando, si lederebbero i principi di economicità ed effettività dell'amministrazione amministrativa, poiché l'esistenza di un siffatto dovere comporterebbe aggravamento temporale del procedimento ed oneri finanziari connessi all'esame dell'ipotesi progettuale alternativa» (Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616; v. altresì Cons. St., Sez. IV, 26 ottobre 2012, n. 5492).

Programmare il nuovo porto utilizzando soltanto aree rimaste libere, avrebbe vanificato l'intento programmatico e propulsivo dell'infrastruttura portuale perseguito dal *master plan* sotteso al P.R.P.

3. In conclusione, va confermata l'inclusione dell'area di proprietà della Società osservante nello sotto-ambito portuale individuato dalle N.T.A. al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo del terminal dedicato ai Prodotti forestali.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** Dal momento che le limitazioni sostanziali alla facoltà edificatoria dei beni della Osservante integrano un vincolo espropriativo di carattere c.d. strumentale o procedimentale (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), ne consegue la necessità di confermare il vincolo espropriativo apposto sull'area dell'Osservante con l'adottato P.R.P., fermo restando che, in sede di approvazione del progetto unitario previsto dalla scheda di P.R.P., potranno essere scelte soluzioni progettuali volte a garantire la conservazione della titolarità dei beni in capo a privati.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 11 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONI N. 12 E N. 12-BIS**

### **Soggetti osservanti:**

**A) UMBERTO MALTINTI**, residente in Livorno, Via Cassa di Risparmio, n. 31

**B) ARTURO MALTINTI S.A.S. di Maltinti Giampaolo e Fabrizio**, con sede in Livorno, via del Marzocco n. 46/50

**Ubicazione del bene:** Livorno, via del Marzocco n. 46/50;

**Identificazione catastale:** Catasto dei fabbricati del Comune di Livorno foglio n. 14, particella n. 47 sub 1 e 2.

### **Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa (scheda n. 3)**. Situata nella porzione centrale del porto, all'ingresso del c.d. porto industriale, comprende il molo Italia, la banchina N°41, la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) e la sponda sud della stessa darsena. L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a sud con l'area del Porto Passeggeri, a est con il canale di Navicelli e le aree della centrale ENEL, è accessibile da terra direttamente dalla viabilità cittadina attraverso il varco Valesini e via Salvatore Orlando

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con due distinte note, entrambe datate 17 febbraio 2014, il Signor Umberto Maltinti, nelle vesti di proprietario dell'immobile indicato in epigrafe, e la S.a.s. Arturo Maltinti, nelle vesti di conduttrice del medesimo bene, domandano all'unisono che la linea di demarcazione dell'ambito portuale venga spostata lungo la via del Marzocco, lasciando la stessa via all'infuori dell'ambito portuale, a sostegno di tale richiesta deducono gli osservanti:

- 1) l'area limitrofa a via del Marzocco è esterna all'ambito portuale e garantisce il collegamento con la città di attività di carattere non portuale, pertanto tale zona deve restare regolata dagli strumenti urbanistici comunali, senza che venga sezionata questi e P.R.P.;
- 2) l'inclusione di via del Marzocco nell'ambito portuale ostacolerebbe lo sviluppo delle attività imprenditoriali ivi ricadenti;
- 3) l'espunzione di via del Marzocco dall'ambito portuale sarebbe maggiormente rispondente all'interesse pubblico, poiché ridurrebbe il ricorso all'espropriazione per pubblica utilità;

4) il vincolo espropriativo sarebbe apposto in difetto di ponderato bilanciamento tra interessi pubblici e privati.

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 della sintesi delle osservazioni)**

##### **Raccordo tra strumenti di pianificazione territoriale e P.R.P.**

La preoccupazione degli Osservanti che un'area omogenea si trovi ad essere regolata da strumenti diversi è infondata, atteso che, da un lato, l'art. 5 ("Programmazione e realizzazione delle opere portuali. Piano regolatore portuale") legge n. 84/1994 prevede al comma 2° che «le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti», dall'altro lato, il legislatore regionale in materia di governo del territorio individua negli accordi di pianificazione ex art. 21 gli strumenti di raccordo tra strumenti di pianificazione e P.R.P. (cfr. art. 21, comma 4, L.R. Toscana n. 1/2005).

#### **CONTRODEDUZIONE N. 2**

**(punti 2, 3 e 4 della sintesi delle osservazioni)**

**Circa il mancato bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati. Ricorrenza di motivi di interesse generale che giustificano l'apposizione del vincolo espropriativo sui beni privati ricadenti nel sotto-ambito del *Porto operativo* da destinarsi al terminal dedicato ai prodotti forestali. Prevalenza dell'interesse generale su quello dei privati.**

1. Gli osservanti lamentano il mancato bilanciamento tra interesse pubblico e quello privato. Gli osservanti rivendicano il loro diritto alla conservazione dello *status quo*, mentre il preconizzato esproprio lederebbe la libertà di intrapresa e sarebbe comunque abnorme in relazione alle esigenze pubbliche perseguite.

2. In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto

sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

3. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per **ambito** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con **assetto** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».



L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;

- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

5. In base al P.R.P. l'area in cui ricade il bene di via Marzocco n. 45/50 verrà espropriata al fine di realizzare l'**Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa**, di cui alla scheda tecnica n. 3 delle adottate N.T.A.

In tale scheda sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale dedicato per il traffico dei prodotti forestali è giustificata dal ruolo che Porto di Livorno già riveste a livello internazionale per questo tipo di traffici. Lo scalo toscano, infatti, è già leader nel settore del traffico della cellulosa e, in previsione dell'arrivo di nuovi operatori, rafforzerà ulteriormente la sua posizione. Le banchine destinate in maniera esclusiva a questo tipo di traffico sono quelle del molo Italia e quelle lungo la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) mentre la banchina n°41 è destinata prioritariamente all'ormeggio di navi che trasportano rinfuse solide alimentari. La darsena Calafati e la darsena Pisa continueranno a mantenere le attuali destinazioni funzionali (cantieristica e riparazioni navali, ricovero ed ormeggio di mezzi di lavoro e di servizio) ma non è escluso che, in caso della ricollocazione delle attività di cantieristica e riparazioni navali all'interno delle aree del Porto Industriale Produttivo, tali aree possano essere utilizzate per lo svolgimento dei traffici dei prodotti forestali».

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 6. Quanto alle modalità realizzative del *terminal* dei Prodotti forestali, la scheda n. 3 delle N.T.A. del P.R.P. demanda l'attuazione della previsione a un successivo **progetto unitario**. Nella citata scheda, voce "modalità di attuazione" è infatti prescritto che «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione di un progetto unitario esteso all'intera zona, che dovrà essere approvato dall'A.P.».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto **unitario** che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà** la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

Con riferimento alla facoltà di espropriare aree su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona, si ricorda infine che la medesima facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 7, comma 1°, lettera a) d.P.R. n. 327/2001.

7. Quanto alla necessità di esaminare scelte localizzative alternative, va osservato che quelle effettuate sono frutto di un accurato e ponderato studio circa lo sviluppo del Porto di Livorno nel medio termine.

In secondo luogo, va ricordato il principio secondo cui «non può ritenersi sussistente, in capo all'amministrazione, un dovere (o un onere) di interloquire con il privato, allorché questo, anziché proporre osservazioni nell'ambito e con riferimento all'oggetto del procedimento cui partecipa, proponga soluzioni alternative, tali da comportare non già la più efficace conclusione provvedimentale del procedimento, bensì la chiusura del procedimento medesimo. Diversamente opinando, si lederebbero i principi di economicità ed effettività dell'amministrazione amministrativa, poiché l'esistenza di un siffatto dovere comporterebbe aggravamento temporale del procedimento ed oneri finanziari connessi all'esame dell'ipotesi progettuale alternativa» (Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616; v. altresì Cons. St., Sez. IV, 26 ottobre 2012, n. 5492).

8. Alla luce di quanto precede va conclusivamente osservato che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'apprensione dei beni privati e ciò - come detto - al fine di migliorare l'operatività delle banchine portuali, di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse e di rendere funzionale il *porto dei porti* così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

L'acquisizione alla mano pubblica di beni privati è infatti indispensabile al fine di attuare, mediante un progetto unitario di intervento, il c.d. *terminal* dei *Prodotti forestali*.

*In parte qua*, il P.R.P. non si limita infatti a dettare una disciplina di zona, ma contempla la realizzazione di un'opera di rilevanza strategica.

Interessi egoistici non possono costituire un ostacolo alla programmazione del nuovo porto di Livorno.

Del resto, al potere riconosciuto dalla Carta Costituzionale di espropriare beni privati per motivi di interesse generale corrisponde il diritto dei soggetti espropriati a conseguire il giusto ristoro, ma

l'aspetto indennitario esula dalla presente fase, la quale è meramente propedeutica alla dichiarazione di pubblica utilità, che conseguirà all'approvazione dei progetti unitari di intervento previsti dalle schede allegate alle N.T.A. del P.R.P., e alla conseguente emanazione dei decreti di esproprio.

Va quindi confermata la necessità di ricorrere all'espropriazione per pubblica utilità al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo c.d. *Area Porto Prodotti forestali*.

9. Si ritiene tuttavia di accogliere *in parte qua* la richiesta formulata dagli Osservanti, estrudendo dall'ambito portuale l'immobile di via Marzocco n. 45/50, poiché posto a margine del ridetto ambito portuale, in area contigua all'area non portuale. L'apprensione di tale immobile non è, in ultima analisi, strategica nella prospettiva di realizzare il preconizzato terminal del *Porto dei prodotti forestali*.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 12 va accolta nei limiti esplicitati nella motivazione che precede.

### **OSSERVAZIONI N. 13**

**Soggetto osservante: SCOTTO & C S.R.L.**

con sede in Livorno, via Salvatore Orlando

**Ubicazione del bene: via del Marzocco**

**Identificazione catastale: Foglio 14, part. 50 (sub. 609) e 134**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa (scheda n. 3).** Situata nella porzione centrale del porto, all'ingresso del c.d. porto industriale, comprende il molo Italia, la banchina N°41, la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) e la sponda sud della stessa darsena. L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a sud con l'area del Porto Passeggeri, a est con il canale di Navicelli e le aree della centrale ENEL, è accessibile da terra direttamente dalla viabilità cittadina attraverso il varco Valessini e via Salvatore Orlando

#### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 19 febbraio 2014, la Società esponente:

- 1)** riproduce, facendole proprie, le osservazioni formulate dalla Confindustria di Livorno;
- 2)** allega elaborato tecnico inteso a contestare la rappresentazione dell'area di proprietà nelle tavole allegate al P.R.P.;
- 3)** contesta la legittimazione degli "enti promotori" dell'apposizione del vincolo espropriativo;
- 4)** l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante osterebbe alla prosecuzione dell'attività di intrapresa dalla stessa esercitata;
- 5)** gli oneri economici per l'apprensione dell'area sarebbero ingenti, incidendo altresì sul livello occupazionale, difettando l'adeguato bilanciamento tra interessi pubblici e privati, tenuto conto che i primi sono soltanto ipotetici;
- 6)** l'apposizione del vincolo espropriativo violerebbe l'art. 12, comma 1-ter, D.L. 6 luglio 2011, n. 98 conv. in legge 15 luglio 2011, n. 111;

7) il P.R.P. imporrebbe un sacrificio abnorme agli interessi della Società osservante senza aver prima vagliato soluzioni alternative che partissero da un miglior impiego delle aree inutilizzate del Porto di Livorno.

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punto 1 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Rinvio alle controdeduzioni di cui alla scheda 11 *Confindustria Livorno***

Stante l'integrale rinvio alle osservazioni formulate da Confindustria Livorno, si rinvia all'allegate controdeduzioni (v. scheda n. 10), fermo restando le precisazioni che saranno di seguito formulate.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 2**

**(punto 3 della sintesi delle osservazioni)**

#### **Sul potere di apporre il vincolo preordinato all'esproprio per tramite degli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti del governo del territorio**

Si premette che, ai sensi dell'art. 9, comma 1°, d.P.R. n. 327/2001, «un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un opera pubblica o di pubblica utilità».

L'art. 7 ("Atti di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio") L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30 prevede che:

«1. I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio sono apposti mediante:

- a) piano strutturale, nei casi di cui all' articolo 53, comma 2, lettera d) della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) ovvero sua variante;
- b) regolamento urbanistico, di cui all' articolo 55 della l.r. 1/2005 , ovvero sua variante;
- c) piano complesso di intervento, di cui all' articolo 56 della l.r. 1/2005 ovvero sua variante;
- d) piani attuativi, di cui al capo IV del titolo V della r. 1/2005 ;
- e) varianti ai piani regolatori generali, di cui all'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica)».

Nessun dubbio pertanto circa la sussistenza del potere di apporre vincoli preordinati all'esproprio mediante gli strumenti di pianificazione e gli atti di governo del territorio adottati con deliberazione n. 144/2013, previa intesa ex art. 21, comma 4°, L.R. Toscana n. 1/2005, a mente del quale per la definizione del Piano Regolatore Portuale di cui all' articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 si

procede mediante accordi di pianificazione a cui partecipano comunque i comuni e la provincia interessati.

\*\*\*

### CONTRODEDUZIONE N. 3

(punti 4 e 5 della sintesi delle osservazioni)

**Circa il mancato bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati. Ricorrenza di motivi di interesse generale che giustificano l'apprensione dell'area della Società osservante. Loro prevalenza.**

1. La Società osservante lamenta in buona sostanza il mancato bilanciamento tra interesse pubblico e quello privato. La Società osservante vanterebbe un diritto alla conservazione dello *status quo*, mentre il preconizzato esproprio lederebbe la libertà di intrapresa e l'attuale livello occupazionale.

2. In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

3. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'***assetto del Porto di Livorno***, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).



A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

5. In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società osservante è inclusa nell'**Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa**, di cui alla scheda tecnica n. 3 delle adottate N.T.A.

In tale scheda sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale dedicato per il traffico dei prodotti forestali è giustificata dal ruolo che Porto di Livorno già riveste a livello internazionale per questo tipo di traffici. Lo scalo toscano, infatti, è già leader nel settore del traffico della cellulosa e, in previsione dell'arrivo di nuovi operatori, rafforzerà ulteriormente la sua posizione. Le banchine destinate in maniera esclusiva a questo tipo di traffico sono quelle del molo Italia e quelle lungo la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) mentre la banchina n°41 è destinata prioritariamente all'ormeggio di navi che trasportano rinfuse solide alimentari. La darsena Calafati e la darsena Pisa continueranno a mantenere le attuali destinazioni funzionali (cantieristica e riparazioni navali, ricovero ed ormeggio di mezzi di lavoro e di servizio) ma non è escluso che, in caso della ricollocazione delle attività di cantieristica e riparazioni navali all'interno delle aree del Porto Industriale Produttivo, tali aree possano essere utilizzate per lo svolgimento dei traffici dei prodotti forestali».

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 6. Quanto alle modalità realizzative del *terminal* dei Prodotti forestali, la scheda n. 3 delle N.T.A. del P.R.P. demanda l'attuazione della previsione a un successivo **progetto unitario**. Nella citata scheda, voce "modalità di attuazione" è infatti prescritto che «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione di un progetto unitario esteso all'intera zona, che dovrà essere approvato dall'A.P.».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto **unitario** che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dalla normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà** la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

Con riferimento alla facoltà di espropriare aree su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona, si ricorda infine che la medesima facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 7, comma 1°, lettera a) D.P.R. n. 327/2001.

7. Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'inclusione dell'area della Osservante nell'ambito del terminal portuale delle *Prodotti forestali* e ciò - come detto - al fine di migliorare l'operatività delle banchine portuali, di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse e di rendere funzionale il *porto dei porti* così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** *In parte qua*, il P.R.P. non si limita infatti a dettare una disciplina di zona, ma contempla la realizzazione di un'opera di rilevanza strategica. Non assume perciò rilievo il fatto che l'attuale destinazione sia compatibile alle destinazioni di zona previste dalla scheda n. 3, posto che l'intervento a terra non potrà che avvenire mediante un **progetto unitario esteso a tutta l'area**.

Va dunque confermato che l'inclusione dei beni della proprietà della Società osservante nelle aree sottoposte a vincolo espropriativo è indispensabile al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo del terminal *Prodotti forestali*.

8. Quanto ai costi sociali, adombrati nell'osservazione, essi potranno essere approfonditi all'esito della dichiarazione di pubblica utilità, ove l'approvazione del progetto unitario di intervento prevedesse la trasformazione dell'area privata. Nelle more, il vincolo preordinato all'esproprio non impedisce il proseguimento delle attività produttive al momento ubicate nell'area interessata dal medesimo vincolo.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 4**

**(punti 5, 6 e 7 della sintesi delle osservazioni)**

##### **Circa la mancata valutazione della fattibilità economica e di scelte localizzative alternative**

1. Quanto alla mancata ponderazione dei profili economici dell'espropriazione per pubblica utilità, in disparte il fatto che la Società osservante non è nemmeno titolare di una posizione differenziata rispetto alle modalità di finanziamento dell'opera pubblica e di acquisizione delle relative risorse (in termini, v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 1 giugno 2011, n. 935), si osserva comunque che, nella presente fase della procedura espropriativa, la normativa settoriale non esige un'indicazione della provvista finanziaria.

Ad ogni buon conto, si ricorda che, ai sensi dell'art. 8, comma 8°, legge n. 84/1994, «le Autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione». Ma - come detto - i profili, attinenti alle risorse occorrenti per l'attuazione del progetto unitario di intervento, potranno essere esaminati nelle successive fasi della procedura espropriativa.

Inoltre, è attraverso il Piano Operativo triennale di cui all'art. 9, comma 3°, legge n. 84/1994, che sono individuate le azioni e i programmi di intervento da sviluppare nel triennio al fine di assicurare il coerente perseguimento degli obiettivi fissati dal P.R.P. (cfr. art. 9 N.T.A.).

Infine, per completezza, si osserva che, in seno al procedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, non trova applicazione l'art. 12, comma 1-ter, D.L. n. 98/2011 conv. in legge n. 111/2011, il quale esula palesemente dalla materia delle acquisizioni di beni privati per esigenze di pubblica utilità.

2. Quanto alla necessità di esaminare scelte localizzative alternative, va ribadito ancora una volta che le scelte, sin qui effettuate, sono frutto di un accurato e ponderato studio circa lo sviluppo del Porto di Livorno nel medio termine.

In secondo luogo, va ricordato il principio secondo cui «non può ritenersi sussistente, in capo all'amministrazione, un dovere (o un onere) di interloquire con il privato, allorché questo, anziché proporre osservazioni nell'ambito e con riferimento all'oggetto del procedimento cui partecipa, proponga soluzioni alternative, tali da comportare non già la più efficace conclusione provvedimentale del procedimento, bensì la chiusura del procedimento medesimo. Diversamente opinando, si lederebbero i principi di economicità ed effettività dell'amministrazione amministrativa, poiché l'esistenza di un siffatto dovere comporterebbe aggravamento temporale del procedimento ed oneri finanziari connessi all'esame dell'ipotesi progettuale alternativa» (Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616; v. altresì Cons. St., Sez. IV, 26 ottobre 2012, n. 5492).

Programmare il nuovo porto utilizzando soltanto aree rimaste libere, avrebbe vanificato l'intento programmatico e propulsivo dell'infrastruttura portuale perseguito dal *master plan* sotteso al P.R.P.

3. In conclusione, va confermata l'inclusione dell'area di proprietà della Società osservante nello sotto-ambito portuale individuato dalle N.T.A. al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo del *terminal* dedicato ai Prodotti forestali.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** Dal momento che le limitazioni sostanziali alla facoltà edificatoria dei beni della Osservante integrano un vincolo espropriativo di carattere c.d. strumentale o procedimentale (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), ne consegue la necessità di confermare il vincolo espropriativo apposto sull'area dell'Osservante con l'adottato P.R.P., fermo restando che, **in sede di approvazione del progetto unitario previsto dalla scheda di P.R.P.**, potranno essere scelte soluzioni progettuali volte a garantire la conservazione della titolarità dei beni in capo a privati.

\*\*\*

## **CONTRODEDUZIONE N. 5**

**(punto 2 della sintesi delle osservazioni)**

### **Rappresentazione catastale del compendio sottoposto a vincolo espropriativo**

I beni demaniali non sono espropriabili; il vincolo espropriativo è pertanto limitato alle aree di proprietà di soggetti privati.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 13 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONI N. 14**

**Soggetto osservante: NGI S.R.L.**

con sede in Livorno, via Generale Armando Diaz n. 7

**Ubicazione del bene: via Pisa**

**Identificazione catastale:** Catasto dei fabbricati del Comune di Livorno foglio n. **14, part. 261 (sub 603) e porzione della part. 260**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa (scheda n. 3).** Situata nella porzione centrale del porto, all'ingresso del c.d. porto industriale, comprende il molo Italia, la banchina N°41, la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) e la sponda sud della stessa darsena. L'area a terra di pertinenza del terminal, confinante a sud con l'area del Porto Passeggeri, a est con il canale di Navicelli e le aree della centrale ENEL, è accessibile da terra direttamente dalla viabilità cittadina attraverso il varco Valessini e via Salvatore Orlando

### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 19 febbraio 2014, la Società esponente:

- 1)** riproduce, facendole proprie, le osservazioni formulate dalla Confindustria di Livorno;
- 2)** allega elaborato tecnico inteso a contestare la rappresentazione dell'area di proprietà nelle tavole allegate al P.R.P.;
- 3)** contesta la legittimazione degli "enti promotori" dell'apposizione del vincolo espropriativo;
- 4)** l'espropriazione dell'area di proprietà della Società osservante osterebbe alla prosecuzione dell'attività di intrapresa dalla stessa esercitata;
- 5)** gli oneri economici per l'apprensione dell'area sarebbero ingenti, incidendo altresì sul livello occupazionale, difettando l'adeguato bilanciamento tra interessi pubblici e privati, tenuto conto che i primi sono soltanto ipotetici;

6) l'apposizione del vincolo espropriativo violerebbe l'art. 12, comma 1-ter, D.L. 6 luglio 2011, n. 98 conv. in legge 15 luglio 2011, n. 111;

7) il P.R.P. imporrebbe un sacrificio abnorme agli interessi della Società osservante senza aver prima vagliato soluzioni alternative che partissero da un miglior impiego delle aree inutilizzate del Porto di Livorno.

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**

(punto 1 della sintesi delle osservazioni)

##### **Rinvio alle controdeduzioni di cui alla scheda 11 *Confindustria Livorno***

Stante l'integrale rinvio alle osservazioni formulate da Confindustria Livorno, si rinvia all'allegate controdeduzioni (v. scheda n. 10), fermo restando le precisazioni che saranno di seguito formulate.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 2**

(punto 3 della sintesi delle osservazioni)

##### **Sul potere di apporre il vincolo preordinato all'esproprio per tramite degli strumenti di pianificazione territoriale e gli atti del governo del territorio**

Si premette che, ai sensi dell'art. 9, comma 1°, D.P.R. n. 327/2001, «un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità».

L'art. 7 ("Atti di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio") L.R. Toscana 18 febbraio 2005, n. 30 prevede che:

«1. I vincoli urbanistici preordinati all'esproprio sono apposti mediante:

- a) piano strutturale, nei casi di cui all' articolo 53, comma 2, lettera d) della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) ovvero sua variante;
- b) regolamento urbanistico, di cui all' articolo 55 della l.r. 1/2005 , ovvero sua variante;
- c) piano complesso di intervento, di cui all' articolo 56 della l.r. 1/2005 ovvero sua variante;
- d) piani attuativi, di cui al capo IV del titolo V della r. 1/2005 ;
- e) varianti ai piani regolatori generali, di cui all'articolo 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica)».

Nessun dubbio pertanto circa la sussistenza del potere di apporre vincoli preordinati all'esproprio mediante gli strumenti di pianificazione e gli atti di governo del territorio adottati con deliberazione n.

144/2013, previa intesa ex art. 21, comma 4°, L.R. Toscana n. 1/2005, a mente del quale per la definizione del Piano Regolatore Portuale di cui all' articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 si procede mediante accordi di pianificazione a cui partecipano comunque i comuni e la provincia interessati.

\*\*\*

### CONTRODEDUZIONE N. 3

(punti 4 e 5 della sintesi delle osservazioni)

**Circa il mancato bilanciamento tra interessi pubblici e interessi privati. Ricorrenza di motivi di interesse generale che giustificano l'apprensione dell'area della Società osservante. Loro prevalenza.**

1. La Società osservante lamenta in buona sostanza il mancato bilanciamento tra interesse pubblico e quello privato. La Società osservante vanterebbe un diritto alla conservazione dello *status quo*, mentre il preconizzato esproprio lederebbe la libertà di intrapresa e l'attuale livello occupazionale.

2. In termini generali, va peraltro premesso che la prevalenza dell'interesse generale rispetto a quelli privatistici trova la propria fonte nell'art. 42 Cost., il quale, da un lato, subordina la proprietà privata al perseguimento della "funzione sociale", dall'altro lato, prevede che «la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Nel vigente contesto costituzionale il *trait d'union* tra funzione sociale della proprietà e espropriazione per pubblica utilità va individuato nel potere di pianificazione territoriale; è tramite gli strumenti urbanistici che l'Autorità urbanistica lega lo sviluppo del territorio all'esercizio delle facoltà inerenti al diritto di proprietà.

Come osservato dal Consiglio di Stato, «**l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione**, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma **devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo**. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi –, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora , attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio» (Cons. St., Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Diversamente - osserva sempre il Consiglio di Stato - ritenendo cioè il potere di pianificazione limitato a regolare l'attività edilizia, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di

realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.» (Cons. St., Sez. IV, sent. n. 2710/2012).

Da qui l'ampiezza di cui gode l'Autorità urbanistica sia per quanto riguarda la disciplina dello *ius aedificandi*, sia per quanto riguarda la scelta di localizzazione delle aree preordinate all'esproprio (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. IV, 30 settembre 2013, n. 4872).

Per tale ragione, e cioè per l'ampia discrezionalità, che connota le decisioni dell'amministrazione in sede di pianificazione generale del territorio, le scelte urbanistiche e localizzative di opere pubbliche o di pubblica utilità non richiedono una particolare motivazione se non quella ricavabile dai principi generali che informano lo strumento urbanistico (cfr. Cons. St., Sez. IV, sent. n. 4872/2013).

3. Fermo restando quanto precede, nella Relazione Generale al P.R.P. sono nondimeno illustrati, in modo diffuso e analitico, i motivi di interesse generale sottesi alla scelta di includere aree private in aree omogenee del sotto-ambito *Porto operativo*; ciò in ossequio a quanto previsto dall'art. 5 legge n. 84/1994, in base al quale: «l'**ambito** e l'**assetto** complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate».

Se per ***ambito*** va inteso il perimetro entro il quale vigono le previsioni di PRP, con ***assetto*** si intende il c.d. lay-out del porto e cioè la configurazione che il porto deve assumere al fine di soddisfare la domanda infrastrutturale di cui sono portatori i soggetti pubblici e privati che operano nell'area stessa (v. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del giugno 2004).

Circa l'**assetto del Porto di Livorno**, viene evidenziato nella Relazione Generale che, «per quanto riguarda la suddivisione funzionale del porto la promiscuità di destinazione d'uso (commerciale, industriale, peschereccio, passeggeri e turistico) dei fronti di banchina e delle aree di servizio retrostanti è una caratteristica abbastanza tipica dell'ambito portuale di Livorno», cosicché l'ambito portuale si profila attualmente estremamente frazionato «per quanto riguarda la continuità delle destinazioni d'uso». Con la conseguenza che la pur positiva multifunzionalità delle infrastrutture portuali «si coniuga con un disordine di assetto che condiziona negativamente gli aspetti operativi portuali».

L'articolazione del P.R.P. viene poi perspicuamente evidenziata all'art. 4 N.T.A., nel quale vengono elencati i tre livelli di articolazione del piano stesso:

- strutturale;
- funzionale;
- localizzativo.

A **livello strutturale**, il P.R.P. «individua gli scenari evolutivi nei differenti settori merceologici nonché gli obiettivi di sviluppo da perseguire definendo il ruolo del Porto di Livorno nell'ambito del sistema marittimo regionale, nazionale ed internazionale» (così il comma 2° dell'art. 4 N.T.A.).



A **livello funzionale**, il P.R.P. «definisce l'assetto infrastrutturale e le destinazioni d'uso atte a garantire la migliore organizzazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire» (così il comma 3° dell'art. 4 N.T.A.).

A **livello localizzativo**, l'ambito del P.R.P. «suddivide, facendo riferimento all'articolazione funzionale generale, in sotto-ambiti e relative aree funzionali, avuto riguardo all'assetto previsto, alla definizione dei rapporti con la struttura urbana e con la rete infrastrutturale di riferimento» (così il comma 4° dell'art. 4 N.T.A.). Nell'ambito del Porto di Livorno si individuano due sotto-ambiti: *Porto operativo* e *Interazione Città-porto*. Al contempo all'interno dei suddetti sotto-ambiti il P.R.P. individua aree territoriali omogenee (cfr. art. 7 N.T.A.).

4. Al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione non è dunque fine a se stessa, ma funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare i *terminal portuali* individuati nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;
- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

**5.** In base al P.R.P. l'area di proprietà della Società osservante è inclusa nell'**Area del Porto Prodotti forestali e cellulosa**, di cui alla scheda tecnica n. 3 delle adottate N.T.A.

In tale scheda sono adeguatamente illustrati gli obiettivi e criteri perseguiti dall'Autorità portuale: «la previsione di un terminale dedicato per il traffico dei prodotti forestali è giustificata dal ruolo che Porto di Livorno già riveste a livello internazionale per questo tipo di traffici. Lo scalo toscano, infatti, è già leader nel settore del traffico della cellulosa e, in previsione dell'arrivo di nuovi operatori, rafforzerà ulteriormente la sua posizione. Le banchine destinate in maniera esclusiva a questo tipo di traffico sono quelle del molo Italia e quelle lungo la calata del Magnale (banchine 38, 39 e 40) mentre la banchina n°41 è destinata prioritariamente all'ormeggio di navi che trasportano rinfuse solide alimentari. La darsena Calafati e la darsena Pisa continueranno a mantenere le attuali destinazioni funzionali (cantieristica e riparazioni navali, ricovero ed ormeggio di mezzi di lavoro e di servizio) ma non è escluso che, in caso della ricollocazione delle attività di cantieristica e riparazioni navali all'interno delle aree del Porto Industriale Produttivo, tali aree possano essere utilizzate per lo svolgimento dei traffici dei prodotti forestali».

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** **6.** Quanto alle modalità realizzative del *terminal* dei Prodotti forestali, la scheda n. 3 delle N.T.A. del P.R.P. demanda l'attuazione della previsione a un successivo **progetto unitario**. Nella citata scheda, voce "modalità di attuazione" è infatti prescritto che «gli interventi a terra sono subordinati alla preventiva approvazione di un progetto unitario esteso all'intera zona, che dovrà essere approvato dall'A.P.».

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto **unitario** che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dalla normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.**

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto

che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

Con riferimento alla facoltà di espropriare aree su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona, si ricorda infine che la medesima facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 7, comma 1°, lettera a) d.P.R. n. 327/2001.

7. Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'inclusione dell'area della Osservante nell'ambito del terminal portuale delle *Prodotti forestali* e ciò - come detto - al fine di migliorare l'operatività delle banchine portuali, di agevolare il raggiungimento di aree operative intercluse e di rendere funzionale il *porto dei porti* così come previsto dal già citato art. 13 N.T.A.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** *In parte qua*, il P.R.P. non si limita infatti a dettare una disciplina di zona, ma contempla la realizzazione di un'opera di rilevanza strategica. Non assume perciò rilievo il fatto che l'attuale destinazione sia compatibile alle destinazioni di zona previste dalla scheda n. 3, posto che l'intervento a terra non potrà che avvenire mediante un **progetto unitario esteso a tutta l'area**.

Va dunque confermato che l'inclusione dei beni della proprietà della Società osservante nelle aree sottoposte a vincolo espropriativo è indispensabile al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo del terminal *Prodotti forestali*.

8. Quanto ai costi sociali, adombrati nell'osservazione, essi potranno essere approfonditi all'esito della dichiarazione di pubblica utilità, ove l'approvazione del progetto unitario di intervento prevedesse la trasformazione dell'area privata. Nelle more, il vincolo preordinato all'esproprio non impedisce il proseguimento delle attività produttive al momento ubicate nell'area interessata dal medesimo vincolo.

\*\*\*

#### **CONTRODEDUZIONE N. 4**

**(punti 5, 6 e 7 della sintesi delle osservazioni)**

##### **Circa la mancata valutazione della fattibilità economica e di scelte localizzative alternative**

1. Quanto alla mancata ponderazione dei profili economici dell'espropriazione per pubblica utilità, in disparte il fatto che la Società osservante non è nemmeno titolare di una posizione differenziata rispetto alle modalità di finanziamento dell'opera pubblica e di acquisizione delle relative risorse (in termini, v. T.A.R. Veneto, Sez. II, 1 giugno 2011, n. 935), si osserva comunque che, nella presente fase della procedura espropriativa, la normativa settoriale non esige un'indicazione della provvista finanziaria.

Ad ogni buon conto, si ricorda che, ai sensi dell'art. 8, comma 8°, legge n. 84/1994, «le Autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione». Ma - come detto - i profili, attinenti alle risorse occorrenti per l'attuazione del progetto unitario di intervento, potranno essere esaminati nelle successive fasi della procedura espropriativa.

Inoltre, è attraverso il Piano Operativo triennale di cui all'art. 9, comma 3°, legge n. 84/1994, che sono individuate le azioni e i programmi di intervento da sviluppare nel triennio al fine di assicurare il coerente perseguimento degli obiettivi fissati dal P.R.P. (cfr. art. 9 N.T.A.).

Infine, per completezza, si osserva che, in seno al procedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, non trova applicazione l'art. 12, comma 1-ter, D.L. n. 98/2011 conv. in legge n. 111/2011, il quale esula palesemente dalla materia delle acquisizioni di beni privati per esigenze di pubblica utilità.

2. Quanto alla necessità di esaminare scelte localizzative alternative, va ribadito ancora una volta che le scelte, sin qui effettuate, sono frutto di un accurato e ponderato studio circa lo sviluppo del Porto di Livorno nel medio termine.

In secondo luogo, va ricordato il principio secondo cui «non può ritenersi sussistente, in capo all'amministrazione, un dovere (o un onere) di interloquire con il privato, allorché questo, anziché proporre osservazioni nell'ambito e con riferimento all'oggetto del procedimento cui partecipa, proponga soluzioni alternative, tali da comportare non già la più efficace conclusione provvedimento del procedimento, bensì la chiusura del procedimento medesimo. Diversamente opinando, si lederebbero i principi di economicità ed effettività dell'amministrazione amministrativa, poiché l'esistenza di un siffatto dovere comporterebbe aggravamento temporale del procedimento ed oneri finanziari connessi all'esame dell'ipotesi progettuale alternativa» (Cons. St., Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616; v. altresì Cons. St., Sez. IV, 26 ottobre 2012, n. 5492).

Programmare il nuovo porto utilizzando soltanto aree rimaste libere, avrebbe vanificato l'intento programmatico e propulsivo dell'infrastruttura portuale perseguito dal *master plan* sotteso al P.R.P.

3. In conclusione, va confermata l'inclusione dell'area di proprietà della Società osservante nello sotto-ambito portuale individuato dalle N.T.A. al fine di attuare, mediante progetto unitario esteso all'intera zona, le previsioni del P.R.P. sul c.d. lay-out del Porto, così da garantire l'obiettivo strategico di sviluppo del *terminal* dedicato ai Prodotti forestali.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** Dal momento che le limitazioni sostanziali alla facoltà edificatoria dei beni della Osservante integrano un vincolo espropriativo di carattere c.d. strumentale o procedimentale (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), ne consegue la necessità di confermare il vincolo espropriativo apposto sull'area dell'Osservante con l'adottato P.R.P., fermo restando che, **in sede di approvazione del progetto unitario previsto dalla scheda di P.R.P.**, potranno essere scelte soluzioni progettuali volte a garantire la conservazione della titolarità dei beni in capo a privati.

\*\*\*

## CONTRODEDUZIONE N. 5

(punto 2 della sintesi delle osservazioni)

### Rappresentazione catastale del compendio sottoposto a vincolo espropriativo

Il piano particellare è stato predisposto sulla base di risultanze catastali. Eventuali errori rappresentativi saranno emendati.

## **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 13 va integralmente respinta.

## **OSSERVAZIONI N. 15**

Soggetto osservante: **ENEL DISTRIBUZIONE**

con sede in Roma, via Ombrone 2

**Ubicazione dei beni sottoposti a vincolo espropriativo:**

1. Via Galvani – retro calata Assab
2. Via Pisa – presso Marchi Terminal
3. Via del Marzocco – presso sede ALP
4. Via Leonardo da Vinci – presso stab. Giolfo & Calcagno
5. Via Salvatore Orlando – Interno stab. ENEL
6. Via Galvani – interno area FS Logistica
7. Via Pisa – presso stab. SACCI

**Identificazione catastale:**

1. Foglio 2, part. 373 (Cab. DI 102021293)
2. Foglio 14, part. 50 (Cab. DI 102021371)
3. Foglio 14, part. 134 (Cab. DI 102023140)
4. Foglio 4, part. 74 (Cab. DI 102020188)
5. Foglio 7, part. 651 (Cab. DI 102021273)
6. Foglio 2, part. 437 (Cab. DI 102023071)
7. Foglio 14, part. 37 (Cab. DI 102026012)

**Sotto-ambito: Porto Operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:**

1. **Area Porto Multipurpose** ( cabine n. DI 102021293 e n. DI 102023071)
2. **Area Porto Autostrade del Mare** (cabina n. DI 102020188)
3. **Area Porto Prodotti Forestali** (cabine n. DI 102021371, n. DI 102023140 e n. DI 102026012)

**4. I3 Altre attività industriali con produzione e movimentazione di materie prime e prodotti** (cabina n. DI 102021273)

**Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 4 marzo 2014, la Società esponente:

- 1) evidenzia che nelle aree sottoposte a vincolo preordinato all'esproprio ricadono linee sotterranee a media e bassa tensione, nonché alcune cabine di distribuzione di energia elettrica;
- 2) ricorda che i suddetti impianti sono necessari all'Osservante per l'esercizio della propria rete di distribuzione;

**PARERE TECNICO:**

**CONTRODEDUZIONE N. 1**

**(punti 1 e 2 della sintesi delle osservazioni)**

1. Si premette che al fine di razionalizzare la destinazione d'uso del territorio portuale, con la conseguente creazione di vere e proprie aree specializzate, conservando così la multifunzionalità infrastrutturale e migliorare l'operatività del Porto, all'art. 13 ("Vincolo preordinato all'esproprio") delle N.T.A. del P.R.P. viene previsto che le aree di proprietà privata entro l'ambito portuale vengano espropriate «ai fini del miglioramento dell'accessibilità e dell'operatività delle banchine portuali, per realizzare piazzali a servizio delle banchine e/o per il raggiungimento di aree operative intercluse ed altri scopi necessari a migliorare l'operatività del porto».

L'espropriazione è dunque funzionale alla razionalizzazione delle destinazioni d'uso del territorio portuale: dal *random development* alla costituzione del porto dei *porti*. In proposito merita ricordare le aree territoriali omogenee individuate nel sotto-ambito *Porto-operativo*, che sono, a mente del comma 3° dell'art. 7 N.T.A.:

- Area Porto Passeggeri;
- Area Porto Prodotti Forestali;
- Area Porto Autostrade del Mare;
- Area Porto Multipurpose;
- Area Porto Contenitori;
- Area Porto Industriale produttivo;
- Area Porto Prodotti Petroliferi;
- Area Piattaforma Europa;
- Area Porto Fluviale;

- Aree per Cantieristica;
- Area Logistica connessa ai traffici portuali.

In ciascuna delle suddette aree le schede allegate alle N.T.A. individuano la "COMPONENTE FUNZIONALE CARATTERIZZANTE".

Le suddette aree non vanno peraltro intese come zone omogenee, bensì come vere e proprie infrastrutture portuali, tra loro interconnesse, ma aventi la loro specificità.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 3. Quanto alle modalità realizzative dei suddetti *terminal*, le schede allegate al P.R.P. indicano quale strumento il progetto unitario di intervento a iniziativa pubblica.

Da un lato, compete al P.R.P. indicare la tipologia dell'opera, e cioè il *terminal* specializzato, e l'ubicazione di essa nell'ambito portuale, dall'altro lato, è in seno al progetto **unitario** che va individuato il progetto definitivo del complesso di opere occorrenti per realizzazione il medesimo *terminal*.

Ne consegue che, nella presente fase, volta a indicare l'opera di pubblico interesse nell'ambito portuale e apporre il conseguente vincolo espropriativo, la scelta dell'Autorità espropriante deve ritenersi giustificata anche in mancanza di un primo livello di progettazione dei *terminal* portuali previsti dagli approvandi strumenti di pianificazione.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** L'apposizione del vincolo espropriativo è infatti indispensabile proprio per addivenire all'esproprio delle aree private **allorché verrà approvato il progetto unitario previsto dal normativa di attuazione del P.R.P.; ciò in quanto l'approvazione del progetto unitario determinerà** la dichiarazione di pubblica utilità degli interventi ivi contemplati.

Ma l'apposizione del vincolo sarebbe in ogni caso indispensabile a cagione del fatto che la scheda delle N.T.A. impone un vincolo di carattere strumentale (anche detto procedimentale), subordinando gli interventi edificatori nell'area terminal ad un progetto unitario di iniziativa pubblica.

Tale vincolo è sostanzialmente espropriativo (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), cosicché l'approvazione del P.R.P. non può che avvenire nel rispetto delle formalità previste dall'art. 11 D.P.R. n. 327/2001, come declinato dalla L.R. Toscana n. 30/2005. E ciò indipendentemente dal fatto che il **progetto unitario, che verrà approvato**, preveda o meno l'apprensione alla mano pubblica dei beni della Società osservante.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 4. Per quanto precede è evidente che l'interesse pubblico perseguito sia idoneo a giustificare l'inclusione dei beni della Osservante nell'ambito delle aree sottoposte a vincolo espropriativo, ciò non va tuttavia inteso come volontà di apprendere tali beni, di cui è riconosciuta la strumentalità all'erogazione di energia elettrica, bensì come un vincolo strumentale alla realizzazione, mediante progetti **unitari**, dei terminal portuali individuati dal P.R.P.

In fase di progettazione dei suddetti terminal è sin d'ora preconizzabile la conservazione in capo all'Osservante della titolarità dei propri beni e delle inerenti servitù attive.

**[REVISIONE 2014\_12\_11]** 5. In conclusione, va confermata l'inclusione dei beni di proprietà della Società osservante nell'ambito delle aree sottoposte a vincolo espropriativo, ciò in quanto le limitazioni

sostanziali alla facoltà edificatoria dei beni della Osservante integrano un vincolo espropriativo di carattere c.d. strumentale o procedimentale (cfr. Cons. St., Sez. IV, 29 novembre 2012, n. 6094), fermo restando che, in sede di approvazione del progetto **unitario previsto dalla** scheda di P.R.P., potranno essere scelte soluzioni progettuali volte a garantire la conservazione della titolarità dei beni in capo a privati.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 15 va respinta, ferme restando le precisazioni illustrate in motivazione.

### **OSSERVAZIONI N. 16**

**Soggetto osservante: STYRON ITALIA S.R.L.**

con sede in Livorno, via Luigi Galvani n. 34

**Ubicazione del bene: area retrostante accosto 15C della Darsena Toscana sponda est**

**Identificazione catastale: Foglio 2, part. 50 e 416**

**Sotto-ambito: Porto operativo**

**Area territoriale ex comma 3° dell'art. 7 N.T.A.: Area Porto Multipurpose**

#### **Sintesi delle osservazioni:**

Con nota datata 6 marzo 2014, la Società esponente domanda che venga espunto il vincolo espropriativo sulla particella n. 416, così da garantire continuità all'intrapresa economica che la stessa Osservante esercita, venendo in particolare osservato che i sistemi di sicurezza dell'impianto industriale sono ubicati sulla particella n. 416.

Viene inoltre fatto presente che l'Osservante è titolare di concessioni demaniali marittime e che sempre la particella n. 416, a seguito di verbale di delimitazione del 10 luglio 1997, venne acquisita tra le pertinenze demaniali - Ramo Marina mercantile. In proposito, viene osservato che la delimitazione non avrebbe potuto essere valida se non a seguito dell'approvazione ministeriale, che non risulta peraltro intervenuta.

### **PARERE TECNICO:**

#### **CONTRODEDUZIONE N. 1**



### **(punti 1 e 2 della sintesi delle osservazioni)**

La circostanza che il procedimento di delimitazione ex art. 32 cod. nav. non sia stato concluso imporrebbe di sollecitarne la definizione. I beni appartenenti al demanio non sono infatti espropriabili ex art. 4 D.P.R. n. 327/2001.

Nondimeno, sono oggi venute meno le ragioni per le quali, in sede di conferenza tecnica del 21 novembre 2013 e di intesa preliminare del 25 novembre 2013, venne apposto il vincolo preordinato all'esproprio sulle aree poste nella disponibilità della Società osservante.

Infatti, nel gennaio 2014, le suddette aree sono state acquisite da MASOL S.p.a., con l'obiettivo di utilizzarle per la realizzazione di impianti industriali di trasformazione dell'olio di palma, attività di rilevanza portuale che soddisfa lo scopo per il quale nel P.R.P. adottato si intendeva procedere all'acquisizione alla mano pubblica delle ridette aree.

Tenuto inoltre conto che le superfici nella disponibilità della Società osservante sono ubicate ai margini dell'Area Porto multipurpose, ne consegue che non vi è ragione di conservarne l'inclusione nell'ambito del progetto unitario di intervento a iniziativa pubblica, previsto dalla scheda n. 5 delle N.T.A.

Resta per il resto ferma l'inclusione delle superfici *de quibus* nell'Area Porto Multipurpose, con conseguente applicabilità delle previsioni della scheda n. 5 delle N.T.A. del P.R.P., con la precisazione che, anche successivamente all'approvazione e all'attuazione del progetto unitario di intervento, nelle medesime aree potrà essere consentito esclusivamente lo svolgimento delle attuali tipologie di traffici.

### **CONCLUSIONI:**

Per tutto quanto precede l'osservazione n. 16 va accolta nei termini sopra precisati