

Publicato il 28/12/2020

**N. 08356/2020REG.PROV.COLL.
N. 07686/2019 REG.RIC.**



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7686 del 2019, proposto da
AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO
MERIDIONALE, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avvocato Aristide Police, con domicilio eletto
presso il suo studio in Roma, viale Liegi, n. 32;

contro

PROVVEDITORATO INTERREGIONALE OPERE PUBBLICHE
CAMPANIA MOLISE PUGLIA E BASILICATA - SEDE DI BARI,
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL
TERRITORIO E DEL MARE, AGENZIA DELLE DOGANE E DEI
MONOPOLI - UFFICIO DELLE DOGANE DI BRINDISI,
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, UFFICIO
TERRITORIALE DEL GOVERNO BRINDISI, CAPITANERIA DI
PORTO DI BRINDISI, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E

DEI TRASPORTI, MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI, SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGIA BELLE ARTI E PAESAGGIO PROVINCE DI BRINDISI LECCE E TARANTO, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

REGIONE PUGLIA, CONSORZIO ASI DI BRINDISI, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI – DIR. GEN. SVILUPPO DEL TERRITORIO, PROGRAMMAZIONE E PROGETTI INTERNAZ., MINISTERO DELL'AMBIENTE – DIR. GEN. PER LA SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO, COMITATO "NO AL CARBONE", MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E IL TURISMO – SEGRETARIATO GENERALE PER LA PUGLIA, MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI E IL TURISMO – SOPRINTENDENZA ARCHEOLOGICA, BELLE ARTI E PAESAGGIO, AUTORITÀ DI BACINO DISTRETTUALE DELL'APPENNINO MERIDIONALE, MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI – DIR. GEN. VIGILANZA AUT. PORTUALI, INFRSTR. PORTUALI E TRASP. MARITTIMO, AGENZIA DEL DEMANIO DIREZIONE REGIONALE PUGLIA – BARI, non costituiti in giudizio;

COMUNE DI BRINDISI, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuela Guarino, Monica Canepa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

ASSOPORTI - ASSOCIAZIONE DEI PORTI ITALIANI, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Zunarelli, Andrea Giardini, Vincenzo Cellamare, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce (Sezione Prima), n. 1225 del 2019;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti in epigrafe;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2020 il Cons. Dario Simeoli e uditi per le parti gli avvocati Aristide Police, Emanuela Guarino per sé e per delega di Monica Canepa, Stefano Zunarelli, dello Stato Federico Basilica in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto-legge del 28 ottobre 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- I principali fatti utili ai fini del decidere possono essere così riassunti:

- l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale - ente pubblico non economico nel cui ambito territoriale ricadono i porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli - presentava al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con istanza del 10 novembre 2015, domanda di accertamento di conformità di alcune opere relative al completamento delle infrastrutture di security nel porto di Brindisi, ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 18 aprile 1994, n. 383;

- tali opere riguardano la realizzazione di una recinzione che delimita l'area portuale dalla Stazione Marittima fino alla banchina di Punta dell'arco,

mediante l'installazione su un basamento in calcestruzzo di un recinto con pannelli alternati in acciaio corten e trasparenti, con relativi impianti di videosorveglianza ed antintrusione, oltre a n. 17 varchi portuali, in parte sostitutivi di quelli esistenti, con installazione di strutture in fabbricato leggero con tettoia attigua;

- il Provveditorato manifestava l'intendimento convocare una conferenza di servizi ai sensi dell'art. 3, chiedendo l'elenco delle amministrazioni ed enti interessati all'esecuzione degli interventi;

- con nota n. 10952 del 7 dicembre 2015, l'Autorità Portuale riscontrava la richiesta di informazioni del Provveditorato, il quale tuttavia non dava più seguito al procedimento, comunicando il 2 febbraio 2017 la sua "archiviazione";

- con nota n. 2437 del 10 marzo 2017, il Provveditorato indiceva una conferenza di servizi in applicazione dell'art. 3 del citato d.P.R. n. 383 del 1994;

- a conclusione del procedimento in conferenza di servizi, con decreto prot. n. 556 del 26 ottobre 2018, il Provveditorato adottava un preavviso di rigetto dell'istanza di accertamento di conformità urbanistica degli interventi presentata dall'Autorità Portuale, invitando l'Autorità a presentare eventuali osservazioni procedurali ai sensi dell'art. 14-*bis*, comma 5, della legge n. 241 del 1990;

- con nota del 7 novembre 2018, il Provveditorato comunicava che «il procedimento è da ritenersi definitivamente concluso con il richiamato effetto» di rigetto della domanda;

- con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado integrato da successivi motivi aggiunti, l'Autorità Portuale impugnava gli atti conclusivi della conferenza di servizi di diniego della conformità urbanistica degli interventi di security portuale, articolando i seguenti motivi di gravame:

- i) gli interventi di security portuale sarebbero pienamente compatibili con gli strumenti urbanistici applicabili, con conseguente illegittimità del modulo procedimentale seguito dal Provveditorato ai fini dell'accertamento di conformità delle opere (quello di cui all'art. 3 del d.P.R. n. 383 del 1994);
- ii) i provvedimenti impugnati sarebbero altresì contraddittori rispetto a precedenti accertamenti di conformità delle opere;
- iii) durante il procedimento di accertamento di conformità sarebbero stati compiuti gravi violazioni procedurali, per avere le Autorità appellate totalmente ignorato le osservazioni procedurali dell'Autorità portuale (in particolare: sarebbe stato necessario convocare un'ulteriore conferenza di servizi nella quale eventualmente prendere atto dell'inidoneità delle osservazioni ricevute a superare i motivi ostativi paventati nel preavviso di rigetto);
- iv) gli atti impugnati sarebbero stati adottati da organi incompetenti (avuto particolare riguardo ai rappresentanti del Comune di Brindisi), in quanto non investiti del potere di adottare le determinazioni rese in conferenza di servizi;
- v) a prescindere dalla compatibilità delle opere con le previsioni urbanistiche vigenti, anche ove volesse ritenersi sussistere la prospettata difformità allo strumento urbanistico, le Amministrazioni coinvolte ben avrebbero dovuto adottare in seno alla conferenza di servizi ogni atto necessario a rendere possibile la realizzazione degli interventi strumentali a funzioni di pubblico interesse.

2.- Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, con sentenza n. 1225 del 2019, respingeva tutti i motivi di gravame spiegati nei ricorsi.

3.- Avverso la predetta sentenza ha proposto appello l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale, riproponendo in sostanza i motivi già sollevati in primo grado sia pure adattati all'impianto motivazionale

della sentenza appellata. L'appellante lamenta, soprattutto, che il giudice di primo grado sarebbe addivenuto al rigetto della domanda di annullamento sulla base di una erronea qualificazione della natura del Piano Regolatore Portuale, come strumento di pianificazione urbanistica, in totale contrasto con le previsioni di cui alla legge n. 84 del 1994, *ratione temporis* applicabili, e con il consolidato orientamento della giurisprudenza e della dottrina.

3.1.- È intervenuta ad adiuvandum l'Associazione dei porti italiani, alla quale aderiscono tutte le Autorità di Sistema Portuale italiane, le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, che insistono sui territori ove sono presenti porti, insistendo per l'accoglimento dell'appello.

4.- Il Comune di Brindisi si è costituito in giudizio chiedendo che l'appello venga respinto in quanto inammissibile e infondato. Eccepisce altresì l'inammissibilità dell'atto di intervento promosso dall'Associazione dei porti italiani.

4.1.- Si sono costituiti in giudizio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Provveditorato Interregionale opere pubbliche Campania Molise Puglia e Basilicata, l'Ufficio Territoriale Del Governo Brindisi, Capitaneria Di Porto Di Brindisi, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il turismo, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio Province di Brindisi Lecce e Taranto, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, insistendo per il rigetto integrale del gravame con condanna alla refusione delle spese del giudizio.

5.- All'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2020, la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1.- Ritiene il Collegio di prendere le mosse dalla censura principale.

1.1.- Secondo l'assunto della Autorità ricorrente le opere realizzate

risulterebbero conformi alle destinazioni urbanistiche del piano urbanistico comunale. Le previsioni del Piano regolatore portuale – difformi invece da quanto realizzato – non avrebbero invece natura urbanistica e non dovrebbero così avere alcun rilievo nel procedimento di accertamento di cui all’art. 2 del d.P.R. n. 383 del 1994. Lo scrutinio di accertamento di conformità delle opere realizzate sarebbe quindi dovuto avvenire in relazione al solo piano urbanistico, la cui destinazione urbanistica produttiva e industriale D3 (eccettuate le zone F per le quali comunque si predica la conformità delle opere già realizzate) ne confermerebbe la piena rispondenza alla zonizzazione, senza neppure imporre (all’art. 47 delle norme tecniche di attuazione) indici e parametri da rispettare.

1.2.- Il giudice di primo grado ha respinto tal motivo, rilevando che il Piano regolatore portuale «rappresenta a tutti gli effetti uno strumento di pianificazione urbanistica alla cui stregua va dunque valutata la conformità di ogni singolo intervento edilizio», come si desumerebbe dall’art. 5 della legge n. 84 del 1994, nella parte in cui prescrive che «[l]e previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti». Aggiunge poi che neppure potrebbe disconoscersi la natura urbanistica del Piano regolatore portuale del Comune di Brindisi in quanto approvato in data antecedente alla legge n. 84 del 1994, atteso che lo stesso sarebbe stato sottoposto, successivamente all’entrata in vigore della legge citata ad una variante (approvata con Deliberazione di G.R. del 4 agosto 2006, n. 1190), attraverso la quale lo stesso è stato “aggiornato” ai sensi di quanto disposto dall’art. 27 comma 3 della legge n. 84 del 1994.

Ritiene il Collegio che la statuizione del giudice di primo grado è erronea per i seguenti motivi.

1.2.- La relazione tra il governo del territorio (locale) e il governo del porto – e, in particolare, tra la pianificazione urbanistica e il piano

regolatore portuale – va attentamente ricostruita in relazione all’evoluzione normativa.

Fino al 1967, le aree portuali – così come ogni area ricadente nel demanio marittimo appartenente allo Stato – non erano soggette alle prescrizioni del piano regolatore comunale.

Soltanto a partire dalla legge ponte n. 765 del 1967, il Comune ha assunto la competenza pianificatoria anche in relazione alle aree portuali (come si ricava dalla modifica apportata all’art. 31, comma 2, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, secondo cui: «[p]er le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all’Amministrazione dei lavori pubblici, d’intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono»). L’intervento del Ministro dei lavori pubblici nel procedimento di approvazione del piano urbanistico, come all’epoca configurato dal legislatore, garantiva il coordinamento del livello di governo statale con le scelte operate dall’ente locale in materia urbanistica e dagli enti portuali al fine della realizzazione delle opere pubbliche portuali (per le quali era preminente l’interesse ministeriale).

Nella predetta fase storica, i piani portuali contemplati dalla legislazione di settore allora vigente – in particolare la legge 20 agosto 1921, n. 1177 (recante provvedimenti contro la disoccupazione) e la legge 3 novembre 1961, n. 1246 (Norme relative ai piani regolatori dei porti di 2^a e 3^a classe della seconda categoria) – costituivano soltanto strumenti di programmazione delle infrastrutture strumentali allo svolgimento delle attività del porto, erano cioè piani di “opere”.

La successiva assunzione da parte delle Regioni del potere di approvazione

dei piani regolatori generali adottati dai comuni, ha fatto sorgere l'esigenza di introdurre un nuovo dispositivo di composizione degli interessi statali e locali, esigenza alla quale ha cercato di rispondere la legge n. 84 del 1994, attraverso la creazione di Piani Regolatori Portuali di nuovo conio.

Le Autorità portuali - accanto alle funzioni di regolazione dei servizi portuali, prima gestiti in forma di monopolio pubblico, e ora, con la legge del 1994, aperti all'iniziativa economica privata - adottano ora un Piano Regolatore Portuale, avente lo scopo di delimitare «l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie», delineandone «le caratteristiche e la destinazione funzionale», atteggiandosi a strumento di pianificazione territoriale, per quanto limitato all'area portuale. L'art. 5, comma 2, della legge del 1994 - nel prevedere che «le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti» - presuppone infatti una evidente comunanza funzionale di oggetto tra i due strumenti pianificatori.

La composizione degli interessi statali e locali è affidata alla struttura del procedimento, il quale prevede che il piano regolatore del porto venga adottato dal comitato portuale «previa intesa con il comune o i comuni interessati», per poi essere «inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici», e da ultimo essere approvato dalla regione.

La complessità contenutistica e strutturale del piano, dovuta alla compresenza di due distinti interessi - quello connesso allo sviluppo del traffico marittimo e quello relativo alle finalità di carattere urbanistico -, non rende agevole la sua riconduzione nelle categorie in cui vengono usualmente classificati gli strumenti di pianificazione territoriale, facendone uno strumento di governo del territorio "atipico", a metà strada tra un piano urbanistico speciale e un piano di settore.

Va da ultimo rimarcato come, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 84 del 1994, «i piani regolatori portuali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge conservano efficacia fino al loro aggiornamento, da effettuare secondo le disposizioni di cui all'art. 5».

1.3.- Al termine di questo breve excursus, risulta quindi che i Piani Regolatori Portuali approvati antecedentemente alla legge n. 84 del 1994, non hanno effetti di conformazione del territorio. In tal senso si è espresso a più riprese anche il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, da ultimo con parere del 27 marzo 2019.

Su queste basi, il Piano regolatore portuale di Brindisi, risalente al 1975, non poteva essere considerato come parametro giuridico ai fini della valutazione di conformità urbanistica degli interventi in contestazione. Né risulta che le prescrizioni dello stesso, siano state recepite in qualche modo recepite nelle previsioni del piano regolatore.

1.4.- Tale assunto non può essere superato alla luce della variante del piano portuale di Brindisi operata nel 2002 in relazione ai pontili a pettine di S. Apollinare. L'annessione di tale nuova opera accanto a quelle già previste nel Piano regolatore portuale del 1975 (segnatamente: la variante ha riguardato l'edificazione di tre pontili a pettine e nella realizzazione di una banchina di riva), in ragione della sua portata estremamente limitata, non integra l'«aggiornamento» complessivo di cui parla l'art. 27 della legge del 1994 (precisando la sequenza procedimentale da seguire), necessario al fine modificarne la natura, da mero atto di programmazione di opere marittime a strumento urbanistico.

2.- Vanno ora confutati alcuni rilievi preliminari sollevati dal Comune di Brindisi.

2.1.- È noto che anche le opere eseguite sul demanio sono soggette all'obbligo di conformarsi alle disposizioni urbanistiche vigenti e ai relativi

controlli, fermo restando che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per tali interventi opere - per i quali non è richiesto il previo rilascio di titolo abilitativo - è necessario l'accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie, effettuato secondo le modalità procedurali tratteggiate dal decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383.

2.2.- Sennonché, il Comune di Brindisi eccepisce che la verifica di conformità urbanistica di cui al richiamato d.P.R. n. 383 del 1994 sia necessariamente una verifica di tipo preventivo, che non consentirebbe quindi di farvi ricorso per conseguire una "sanatoria" di opere realizzate senza titolo.

2.3.- Ritiene in Collegio che tale tesi non sia condivisibile.

La sanatoria degli abusi meramente formali (con tale espressione intendendosi le ipotesi in cui l'opera, per quanto conforme sostanzialmente allo strumento urbanistico, non si stata preceduta dalla sequenza procedimentale autorizzatoria prevista dalla legge) costituisce un istituto generale contemplato dal testo unico dell'edilizia (all'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001), applicabile anche agli interventi edilizi realizzati su area demaniale. Non a caso l'art. 7 sopra citato sottrae le opere pubbliche soltanto dall'applicazione del Titolo II del testo unico dell'edilizia.

2.4.- Quanto poi all'accezione di inammissibilità dell'appello pure sollevata dal Comune - secondo cui tardivamente l'Autorità portuale avrebbe impugnato la determinazione assunta dal Provveditorato di voler condurre l'accertamento secondo il modulo procedimentale di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 373 del 1994 - è dirimente considerare, ai fini del suo mancato accoglimento, che la determinazione di condurre il procedimento mediante conferenza di servizi non era certo, di per sé, lesiva degli interessi dell'Autorità Portuale, potendosi concludere anche positivamente.

4.- Per le ragioni che precedono, l'appello va accolto. L'erroneo riferimento al Piano regolatore portuale di Brindisi, risalente al 1975, ai fini della valutazione di conformità urbanistica degli interventi per cui è causa, impone l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Vanno assorbite le ulteriori censure dal cui accoglimento non potrebbero derivare vantaggi sostanziali ulteriori rispetto a quelli derivanti dalle illegittimità accertate.

4.1.- È infondata l'eccezione di inammissibilità dell'intervento dell'Associazione dei porti italiani, in considerazione del fatto che la statuizione della sentenza di primo grado sulla natura del Piano Regolatore Portuale, rientra indubbiamente - per le sue ripercussioni di sistema - tra gli interessi contemplati nello statuto dell'ente.

5.- Le spese del doppio grado di lite possono compensarsi, attesa la novità e difficoltà delle questioni giuridiche trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, annulla gli atti impugnati. Compensa interamente tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

L'ESTENSORE

Dario Simeoli

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO