



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 915 del 2017, proposto da:

Consorzio Marittimo Turistico Cinque Terre – Golfo dei Poeti, Navigazione Golfo dei Poeti Coop. r.l., Navigazione Ligure Tirrena S.r.l., Golfo Paradiso s.n.c. di Bozzo, Schiappacasse, Chiaschetti, Mandato & C., Consorzio Servizio Marittimo del Tigullio a r.l., tutti rappresentati e difesi dall'avv. Daniele Granara, presso il quale sono elettivamente domiciliati nel suo studio in Genova, via Bartolomeo Bosco, 31/4;

contro

Comune di Monterosso al Mare, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Luigi Cocchi e Gerolamo Taccogna, presso i quali è elettivamente domiciliato nel loro studio in Genova, via Macaggi, 21/8;

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, viale Brigate Partigiane, 2;

Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di Monterosso al Mare del 13 ottobre 2017, n. 30, pubblicata all'albo pretorio del Comune dal 27 ottobre 2017 al 11 novembre 2017, avente ad oggetto "Modifiche al vigente regolamento delle attività marittime e portuali nel molo Capoluogo nella marina di Monterosso al Mare", nella parte in cui, modificando gli art. 1, 2 e 3 del "Regolamento delle attività marittime e portuali nel molo Capoluogo nella marina di Monterosso al Mare", introduce limitazioni, per le imbarcazioni esercenti l'attività di trasporto passeggeri, alle operazioni di attracco, imbarco e sbarco relativamente alla "zona A" e alla "zona B" del porticciolo;

nonché di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e/o comunque connesso ed in particolare del parere favorevole della Capitaneria di Porto della Spezia trasmesso al Comune di Monterosso al Mare con nota prot. n. 19459 del 18 settembre 2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Monterosso al Mare e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 maggio 2018 il dott. Richard Goso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti esercitano l'attività di trasporto marittimo nell'area marina del Parco nazionale delle Cinque Terre, facendo scalo nel Comune di Monterosso al Mare.

Con atto notificato il 5 dicembre 2017 e depositato il 20 dicembre successivo, esse impugnano collettivamente la deliberazione consiliare con cui il Comune predetto

ha approvato alcune modifiche al vigente regolamento per la disciplina delle banchine portuali.

La contestazione giurisdizionale investe, più precisamente, le modifiche apportate agli artt. 1, 2 e 3 del regolamento che, per ragioni di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento, comportano sostanziali limitazioni all'attracco delle unità di navigazione: è stato previsto che non potranno attraccare più di due imbarcazioni per volta, di cui una nella zona A (esterna al molo) e una nella zona B (corrispondente al tratto di banchina che origina dalla testata del molo).

In precedenza, non era prevista alcuna limitazione per la zona A e l'attracco contemporaneo nella zona B era limitato a tre imbarcazioni ovvero due nel caso di condizioni meteorologiche sfavorevoli.

I motivi di ricorso sono collocati sotto le seguenti rubriche:

I) Violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 41 Cost. e della libertà di iniziativa economica. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e dei principi di imparzialità, di buon andamento e trasparenza dell'amministrazione. Violazione dell'art. 21 del d.m. 24 febbraio 2015, recante "Regolamento di esecuzione e organizzazione dell'Area marina delle Cinque Terre". Violazione del principio di proporzionalità. Eccesso di potere per difetto di presupposto e di istruttoria e per contraddittorietà intrinseca ed irrazionalità manifeste. Travisamento. Sviamento.

II) Violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241. Violazione dell'art. 41 Cost. e della libertà di iniziativa economica. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e dei principi di imparzialità, di buon andamento e trasparenza dell'amministrazione. Eccesso di potere per difetto di presupposto e di istruttoria e per irrazionalità ed illogicità manifesta. Contraddittorietà intrinseca. Violazione del principio di proporzionalità. Travisamento. Sviamento.

III) Violazione dell'art. 5 del d.m. 20 luglio 2011, n. 189 – "Regolamento sulle attività consentite nelle diverse zone dell'area marina delle Cinque Terre", e dell'art. 21 del d.m. 24 febbraio 2015 – "Regolamento di esecuzione e

organizzazione dell'Area marina protetta delle Cinque Terre", in relazione alla violazione dell'art. 12 della legge 6 dicembre 1991, n. 394. Violazione dell'art. 41 Cost. e della libertà di iniziativa economica. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e dei principi di imparzialità, di buon andamento e trasparenza dell'amministrazione. Incompetenza. Eccesso di potere per difetto di presupposto e di istruttoria e per irrazionalità ed illogicità manifesta. Violazione del principio di proporzionalità. Travisamento. Sviamiento. Incompetenza.

Accede al ricorso una generica istanza risarcitoria.

Con memoria depositata il 12 gennaio 2018, il Comune di Monterosso al Mare, già costituitosi formalmente in giudizio, ha preso posizione nel senso dell'infondatezza delle censure di legittimità sollevate dalla parte ricorrente.

Si è costituito in giudizio anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, intimato in ragione dell'impugnativa del parere favorevole alle modifiche regolamentari rilasciato dalla Capitaneria di porto della Spezia.

E' rimasto estraneo al giudizio l'Ente Parco nazionale delle Cinque Terre.

Con ordinanza n. 30 del 31 gennaio 2018, è stata respinta l'istanza cautelare incidentalmente proposta con il ricorso introduttivo ed è stata fissata l'udienza per la trattazione di merito.

L'appello cautelare è stato respinto con ordinanza della quinta Sezione del Consiglio di Stato n. 1777 del 20 aprile 2018.

In prossimità dell'udienza di trattazione, le parti in causa hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive tesi difensive; la difesa comunale, tra l'altro, ha sollevato un'eccezione di inammissibilità del ricorso che fa riferimento all'aumento delle corse programmate dalle ricorrenti.

Il ricorso, quindi, è stato chiamato alla pubblica udienza del 30 maggio 2018 e ritenuto in decisione.

DIRITTO

1) Le ricorrenti imprese di navigazione, che esercitano l'attività di trasporto di

persone nell'area marina delle Cinque Terre, contestano la legittimità delle modifiche regolamentari con cui il Comune di Monterosso al Mare ha limitato le possibilità di attracco contemporaneo delle imbarcazioni e, in conseguenza, delle operazioni di imbarco e sbarco.

Come riferito in premessa, è stato previsto che non potranno attraccare più di due unità di navigazione per volta: una nella zona esterna al molo e una nel tratto di banchina che origina dalla testata del molo.

La precedente disciplina non prevedeva limitazioni per la prima zona e consentiva l'attracco di tre imbarcazioni (ridotte a due nel caso di condizioni meteorologiche sfavorevoli) nella seconda.

Nella motivazione del provvedimento impugnato, si afferma che l'introduzione delle contestate modifiche si è resa necessaria per rimediare alle criticità provocate dal congestionamento del molo, sia negli spazi a terra sia nello specchio acqueo antistante.

2) Stante la palese infondatezza delle dedotte censure di legittimità, si può prescindere dallo scrutinio dell'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa comunale.

3) Con il primo motivo di gravame, le esponenti denunciano il vizio di eccesso di potere per difetto di adeguata istruttoria tecnica, atteso che la relazione predisposta dagli uffici comunali, sulla base della quale sono state introdotte le contestate limitazioni agli attracchi, sarebbe priva di dati tecnico-statistici atti a dimostrare la sussistenza delle criticità cui ha inteso porre rimedio l'Amministrazione.

Le fotografie allegate alla relazione suddetta, prive di riferimenti temporali certi e comunque risalenti nel tempo, non varrebbero a soddisfare le esigenze istruttorie sottese all'adozione di misure prettamente tecniche, come tali implicanti monitoraggi o calcoli di cui non vi è traccia negli atti del procedimento.

Tale prospettazione non ha pregio in quanto, alla luce delle ridotte dimensioni del Comune e delle aree destinate all'imbarco e sbarco dei passeggeri, gli inconvenienti provocati dall'eccessivo afflusso di persone sul molo possono

ritenersi acquisiti alle conoscenze della collettività con apprezzabile grado di certezza, avendo conseguente rilievo di fatto notorio.

Del resto, la visione delle menzionate fotografie è sufficiente a rendere palese il sovraffollamento che si verifica nelle zone di imbarco, con gli inevitabili problemi di sicurezza e di fruibilità della struttura.

Anche volendo prescindere dai rilievi che precedono, resta il fatto che l'adozione delle avversate modifiche regolamentari è stata preceduta da un'istruttoria, non soltanto adeguata in relazione alla natura del fenomeno, ma anche particolarmente accurata, le cui risultanze sono fatte constare mediante dettagliata relazione che, premessa l'analisi dei dati relativi alla superficie delle banchine e al numero di persone che possono essere trasportate dalle imbarcazioni delle ricorrenti, prospetta diversi scenari, tutti caratterizzati da situazioni di congestione e conseguenti problematiche di sicurezza.

A fronte di indagini così minuziose, è addirittura difficile comprendere la ragione delle critiche sollevate dalla parte ricorrente.

Con un secondo profilo di censura, viene contestata l'efficacia delle limitazioni all'approdo previste dal Comune di Monterosso al Mare che, ad avviso delle esponenti, darebbero luogo ad inconvenienti (aumento dei tempi di attesa dei passeggeri e delle imbarcazioni al di fuori del porto, con conseguenti ricadute negative sotto il profilo ambientale) che non sono stati fatti oggetto di adeguata valutazione.

Tali critiche sostanziano, in realtà, un sindacato sul merito delle opzioni attinte dall'Amministrazione che, in difetto di aspetti di manifesta illogicità o arbitrarietà, sono riservate alla discrezionalità della stessa.

Fermo restando che gli inconvenienti denunciati dalle ricorrenti possono essere agevolmente evitati mediante un'attenta programmazione delle corse che escluda approdi concomitanti.

Il primo motivo di ricorso, pertanto, è in parte infondato e in parte inammissibile.

4) La linea argomentativa sviluppata nella parte finale del primo motivo di ricorso è ripresa nel secondo motivo, ove è introdotto un solo elemento nuovo che fa riferimento alla pretesa sproporzione delle limitazioni all'attracco previste per la zona B: si tratta, infatti, di una banchina che, per la sua lunghezza (25 metri), potrebbe ospitare fino a quattro imbarcazioni contemporaneamente.

Anche questo rilievo è del tutto inidoneo a rivelare l'esistenza dei denunciati vizi di legittimità in quanto, anche volendo ammettere che la banchina in questione possa ospitare un numero di imbarcazioni di poco superiore a quello previsto, ciò non significa affatto che l'attracco contemporaneo di quattro unità soddisfi, tenendo conto del grande affollamento di persone che ne deriverebbe, le esigenze di sicurezza opportunamente perseguite dall'Amministrazione.

Non si ravvisano, pertanto, i dedotti profili di irrazionalità, mentre è appena il caso di sottolineare come il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca non possa certamente configurarsi quale conseguenza della mancata previsione, in passato, di limitazioni altrettanto stringenti.

5) Infine, con il terzo motivo di ricorso, le esponenti denunciano l'usurpazione delle funzioni riservate all'Ente Parco delle Cinque Terre cui spetta il rilascio delle autorizzazioni per l'accesso e la navigazione nell'area marina protetta.

Infatti, le contestate limitazioni all'attracco, con conseguente dilatazione dei tempi per procedere alle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri, finirebbero per incidere negativamente sulle autorizzazioni rilasciate dall'Ente Parco, menomandone gli effetti ampliativi e interferendo con le competenze dello stesso Ente in tema di regolazione dei flussi turistici.

Anche questa prospettazione è priva di riscontri nella realtà giuridica, poiché le autorizzazioni dell'Ente Parco hanno per oggetto l'accesso e la navigazione nell'area marina protetta delle Cinque Terre e non comprendono l'uso delle strutture portuali del Comune costiero che, nella sua veste di concessionario del bene demaniale, è ovviamente legittimato ad esprimere il proprio preventivo assenso.

D'altronde, non è vero che le contestate previsioni regolamentari siano orientate a finalità di tutela dei valori ambientali dell'area protetta, poiché il Comune ha solamente inteso disciplinare l'uso delle strutture portuali di cui è concessionario, ponendo rimedio alle criticità manifestatesi nell'esperienza concreta.

Va escluso, in definitiva, che i titoli ampliativi rilasciati dai due Enti presuppongano sovrapposizioni di competenze o possano dare luogo a duplicazioni di sorta.

6) Per tali ragioni, il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

7) Ne consegue l'infondatezza dell'istanza risarcitoria da provvedimento illegittimo, peraltro inammissibile in ragione della sua assoluta genericità.

8) Le spese di lite seguono la soccombenza e, tenendo conto dell'attività difensiva svolta da ciascuna parte costituita, sono equitativamente liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Respinge l'istanza risarcitoria.

Condanna le ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese del grado di giudizio che liquida nell'importo di € 2.000,00 per il Comune di Monterosso al Mare e di € 1.000,00 per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 30 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Richard Goso, Consigliere, Estensore

Elena Garbari, Referendario

L'ESTENSORE
Richard Goso

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO