



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 il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10934 del 2006, proposto da:
[...n. 78 cittadini] , tutti rappresentati e difesi dagli avv. Alessio Petretti,
Angelo Pozzan, Alfiero Farinea, con domicilio eletto presso Alessio
Petretti in Roma, Via degli Scipioni, 268/A;

sul ricorso numero di registro generale 10936 del 2006, proposto da:
Associazione Italiana World Wilde Fund For Nature (WWF),
Associazione Nazionale Italia Nostra Onlus, Legambiente Veneto,
Associazione Ecos-istituto del Veneto Alex Langer, Comitato il Nuovo
Volto Per Mestre, Circolo Culturale Gaetano Zorzetto, Associazione
Movimento Consumatori Onlus, Associazione di Promozione Sportiva
Dilettantistica Sport Insieme - La Terraferma veneziana per una grande
città, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Alessio Petretti, Angelo
Pozzan, Alfiero Farinea, con domicilio eletto presso Alessio Petretti in
Roma, Via degli Scipioni, 268/A;

contro

Commissario di Governo Delegato al Traffico Acqueo nella Laguna di Venezia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Agenzia del Demanio, Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12; Ater di Venezia; Provincia di Venezia; Comune di Venezia;

nei confronti di

[... n. 15 soggetti] , rappresentato e difeso dagli avv. Alberto Pagnoscin, Marina Lucchetta, Enrico Vedova, con domicilio eletto presso Enrico Vedova in Roma, Via Tarvisio, 3;

per l'annullamento

della disposizione di autorizzazione n. 24/06 con cui e' stato approvato il progetto definitivo di riqualificazione della Riva del Canale di San Giuliano in Venezia e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compresi l'ordinanza del 27.12.2001, n.1370, del Ministero dell'Interno delegato al coordinamento della Protezione civile ed i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che hanno prorogato lo stato di emergenza nella città di Venezia in relazione al traffico nelle acque lagunari;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario di Governo Delegato al Traffico Acqueo nella Laguna di Venezia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, dell'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Consorzio degli Operatori di San Giuliano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 aprile 2016 il dott. Raffaello Sestini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con i due ricorsi in epigrafe, il primo proposto dalla Signora Zorzetto e da molti altri cittadini del Comune di Venezia dichiaratisi fruitori del Parco di San Giuliano, il secondo dal WWF, da Italia Nostra, da Lega Ambiente Veneto e da altre Associazioni di tutela dell'ambiente lagunare e delle attività sportive dilettentistiche, viene chiesto al TAR del Lazio l'annullamento della "disposizione di autorizzazione" n.24/2006 con la quale il Sindaco di Venezia, quale Commissario del Governo delegato al traffico acqueo della Laguna di Venezia, ha approvato il progetto definitivo per la realizzazione in Venezia, riva del Canale di San Giuliano, delle infrastrutture di cui agli elaborati di progetto allegati al provvedimento medesimo, nonché di ogni atto connesso, conseguente e presupposto, ivi compresi l'ordinanza del 27.12.2001, n.1370, del Ministero dell'Interno, delegato al coordinamento della Protezione civile ed i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che hanno prorogato lo stato di emergenza nella città di Venezia in relazione al traffico nelle acque lagunari;

2 - Con entrambi i ricorsi viene dedotta, deducendo motivi sostanzialmente coincidenti, l'illegittimità dell'impugnato provvedimento del Commissario delegato in data 30.6.2006 per difetto di attribuzione, carenza assoluta di potere, incompetenza dell'organo deliberante, eccesso di potere sotto plurimi profili, e in particolare per

contraddittorietà con precedenti atti della PA, per erroneità del presupposto e per irragionevolezza e sviamento, nonché la sua illegittimità per violazione di legge derivata da quella dei provvedimenti che hanno conferito e poi prorogato tali poteri straordinari, e per entrambi i ricorsi le Amministrazioni statali intimate, costitutesi in giudizio al pari del Consorzio dei Trasportatori di San Giuliano, eccepiscono la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti, la propria carenza di legittimazione passiva e l'inammissibilità di taluni dei motivi, oltretutto la loro infondatezza nel merito;

3 – I due ricorsi devono essere riuniti per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

4 – A seguito della Camera di Consiglio del 16 dicembre 2015 il TAR, premesso che le Parti in giudizio hanno ampiamente argomentato le proprie difese consentendo al Collegio di definire un quadro univoco delle rispettive posizioni quanto ai punti controversi concernenti la loro legittimazione attiva e passiva e quanto alla sussistenza o meno dei poteri extra ordinem esercitati autorizzando la realizzazione del progetto in questione, ma che, al contrario, le allegazioni agli atti di causa non hanno debitamente chiarito l'ulteriore questione controversa concernente la carenza di potere in concreto del Commissario delegato sotto il profilo della dedotta eventuale estraneità ovvero incongruità del potere straordinario esercitato rispetto agli ambiti ed alle finalità che ne determinarono l'attribuzione extra ordinem, con ordinanza collegiale n. 14556/2015 ha chiesto di acquisire dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri –quale Amministrazione di riferimento del Commissario delegato autore del provvedimento impugnato- e dal Sindaco di Venezia –quale titolare dell'Amministrazione ordinariamente competente al venir meno dell'emergenza per le problematiche in

esame, due analitiche e documentate relazioni, ciascuna per i profili di rispettiva competenza, circa gli specifici effetti attesi dalla realizzazione delle opere del progetto approvato con il provvedimento impugnato rispetto alle prefissate finalità di contrasto degli effetti erosivi e pregiudizievoli per la stabilità statica degli edifici derivanti dal moto ondoso accentuato dal movimento delle imbarcazioni a motore nella laguna di Venezia, nonché circa le specifiche attività istruttorie, di indagine e di verifica che hanno preceduto l'approvazione del medesimo progetto quanto alla individuazione e valutazione degli indicati effetti ed alla loro ponderazione con i concomitanti valori ambientali riferiti, in particolare, al contiguo parco di San Giuliano.

5 – In esito al predetto incombenza istruttorio solo il Comune di Venezia ha fatto pervenire una propria sintetica relazione, peraltro corredata da una estesa documentazione, a firma del Direttore Mobilità e Trasporti Ing. Franco Fiorin, alla quale i ricorrenti hanno replicato con un'ampia ed argomentata relazione di parte a firma del Dottor Carlo Giacomini. Le parti hanno ulteriormente difeso le rispettive ragioni con proprie memorie, ivi inclusa una memoria di replica del Consorzio controinteressato, in ordine alla quale il Collegio non ritiene necessario pronunciarsi sulla richiesta di parte ricorrente di stralcio per tardività, considerata la non sostanziale novità delle questioni ivi dedotte rispetto alle pregresse allegazioni delle parti.

6 – la questione controversa, osserva il Collegio, concerne l'approvazione, da parte del

Sindaco di Venezia in qualità di Commissario del Governo delegato al traffico acqueo della Laguna, del progetto definitivo per la realizzazione in Venezia, riva del Canale di San

Giuliano, delle infrastrutture di cui agli elaborati di progetto,

comprendenti due nuovi corridoi di accesso stradale all'area e numerosi capannoni lungo la riva prospiciente il canale e la laguna (e cioè sui lati sud ed ovest del parco di San Giuliano) per lo svolgimento di attività trasportistiche e di rimessaggio barche, alterando irreparabilmente, affermano i ricorrenti, il progetto del parco di San Giuliano nella sua zona strategicamente e ambientalmente più rilevante e cioè nella prevista passeggiata lungo la laguna prospiciente il canale di San Giuliano, che dovrebbe collegare il Parco con il centro cittadino.

7 - I ricorrenti contestano sia l'impatto ambientale del progetto, che ritengono incompatibile con i valori ambientali dell'area in quanto isolerebbe il parco dal contesto cittadino con la realizzazione dei capannoni lungo la riva, lo sottoporrebbe al carico di traffico e di inquinanti generato dalle nuove attività economiche che vi si svolgerebbero e ne altererebbe la consistenza a causa dei corridoi stradali che vi si incuneerebbero, sia le modalità e i tempi molto ristretti di adozione del progetto, - che modificherebbe senza aver acquisito i necessari pareri ambientali e essere stati sentiti il Consiglio, la Giunta Comunale, il Consiglio di Municipalità e i cittadini, la destinazione urbanistica delle aree interessate, sottoposte a vincolo ambientale e destinate secondo il vigente PRG a "verde urbano attrezzato" e come tali disciplinate dall'art. 47 delle NTA del PRG della Terraferma - tempi e modalità che vengono ritenuti non rispettosi delle previste competenze e delle necessarie garanzie procedurali, e che denoterebbero la mancata considerazione dei predetti valori ambientali e, prima ancora, l'estraneità del progetto alle previste finalità di contrasto dell'erosione generata dal moto ondoso provocato dalle imbarcazioni a motore circolanti nella città di Venezia, sembrando viceversa destinato a legittimare lo svolgimento di attività di

interscambio commerciale e di deposito di imbarcazioni turistiche finora svolte, nell'area, in edifici per la quasi totalità abusivi.

Il provvedimento impugnato sarebbe stato inoltre assunto dal Commissario Delegato al traffico acqueo sulla base di poteri straordinari, più volte prorogati senza alcun motivo, che avrebbero espropriato il Comune di Venezia delle proprie competenze ed attribuzioni in materia edilizia ed urbanistica e più in generale di programmazione e controllo degli interventi sul territorio, portando, stante l'inerzia del Comune di Venezia, all'impugnazione del provvedimento in epigrafe davanti al Giudice Amministrativo, con il primo ricorso, da parte dei ricorrenti, cittadini elettori del Comune, mediante azione popolare ai sensi dell'art. 9 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ed inoltre quali singoli fruitori del parco equali praticanti attività sportive nelle acque antistanti il parco e, con il secondo ricorso, da parte di associazioni nazionali che hanno per finalità statutaria la tutela dei valori ambientali in ipotesi pregiudicati e da parte di associazioni e comitati locali strutturalmente e stabilmente collegati con il territorio di cui si lederebbero le specificità.

8 - A fini della decisione il Collegio deve preliminarmente esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dalle Amministrazioni resistenti e dal Consorzio controinteressato. In particolare, viene eccepita l'insussistenza delle condizioni per l'esercizio dell'azione popolare, che in questo caso si risolverebbe in un non consentito intervento di controllo, in contrasto e non in ausilio rispetto all'attività dell'Ente locale, che nella fattispecie considerata non sarebbe affatto restato inerte. Inoltre i cittadini veneziani ricorrenti non proverebbero il necessario stabile collegamento con l'area oggetto del provvedimento gravato. Infine alcune delle associazioni ricorrenti non avrebbero titolo

a far valere le censure dedotte.

Vi sarebbe poi un difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché dell'Agenzia del Demanio, in quanto nel corso del giudizio è cessata la gestione commissariale, con l'estinzione dell'organo straordinario costituito dal Commissario delegato ed il conseguente subentro dell'Amministrazione pubblica competente in via ordinaria, ovvero del Comune di Venezia.

Il gravame sarebbe altresì inammissibile sotto altro profilo per la parte in cui impugna l'originario DPCM di attribuzione dei poteri straordinari, trattandosi di "atto politico o comunque di "alta amministrazione", ampiamente discrezionale e come tale non sindacabile dal Giudice amministrativo.

Tardiva sarebbe, inoltre, l'impugnanza di taluni dei decreti di proroga intervenuta dopo la scadenza dei termini decorrenti dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

9 – le predette eccezioni a giudizio del Collegio non risultano peraltro fondate. In particolare, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale richiamata dall'Amministrazione resistente, il Commissario straordinario, in questo caso delegato al Traffico acque, è organo straordinario del Governo e non del Comune di Venezia: ciò determina una duplice conseguenza: da un lato, l'esperita azione popolare non ha alcun intento correttivo rispetto ad atti emanati dal Comune, ma al contrario intende supplire, così come dichiarato dai ricorrenti, alla contestata inerzia del Comune nell'adozione di misure in autotutela, ovvero correttive o anche solo confermative, rispetto all'intervenuta autorizzazione dell'opera in esame da parte del Commissario governativo, inerzia che sarebbe resa evidente anche dalla mancata

costituzione del Comune nei presenti giudizi; d'altro lato, pur a seguito del ritorno della materia alla ordinaria competenza del Comune, permane la imputabilità delle eventuali illegittimità alla gestione commissariale che adottò i provvedimenti gravati e –quindi- la legittimazione passiva delle amministrazioni centrali cui la gestione commissariale faceva capo.

Dalle pregresse considerazioni discende altresì la non necessità per i singoli cittadini ricorrenti di dimostrare il loro stabile collegamento con l'area oggetto del provvedimento, essendo sufficiente, alla stregua della soprarichiamata normativa, la dimostrazione di essere elettori del Comune.

Il predetto collegamento risulta per tabulas, viceversa, per il Comitato e le Associazioni locali ricorrenti, mentre per le ricorrenti Associazioni nazionali rileva la presenza nei propri statuti delle finalità di tutela dell'ambiente e dei diritti dei soggetti fruitori del parco attivate con i ricorsi in esame.

Tali finalità ed interessi, a propria volta, risultano essere stati lesi dal provvedimento di autorizzazione dell'opera gravato in via principale, e non dal presupposto conferimento dei poteri al Commissario straordinario e dalle relative proroghe, conseguendone la non fondatezza della dedotta eccezione di tardività.

Infine, alla stregua dell'art. 113 Cost., secondo cui “contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”, e “tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”, la natura politica, ovvero di alta amministrazione, delle decisioni di governo circa le situazioni di

emergenza non esenta i relativi provvedimenti, che disciplinano puntualmente la scelta incidendo sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione, dal vaglio di legittimità del giudice amministrativo ove impugnati dai cittadini, singoli ed associati, che vi abbiano interesse, rilevando viceversa, l'ampia latitudine della discrezionalità esercitata, ai fini dei limiti al vaglio delle singole censure dedotte.

10 – Nel merito, devono essere in primo luogo respinti i primi tre motivi di ricorso, con i quali i ricorrenti lamentano che il Commissario delegato avrebbe agito in assenza dei poteri in quanto il DPCM 27.12.2001 attribuiva al medesimo esclusivamente "tutte le competenze connesse al traffico acqueo e relative alla disciplina e alla sicurezza della navigazione esercitate in via ordinaria dalla Capitaneria di porto, dal Magistrato delle acque, dai Comuni interessati, della Provincia di Venezia e della Regione Veneto ", ma non le competenze esercitate con l'atto gravato in via principale, e segnatamente quelle di pianificazione attuativa e di approvazione delle varianti al PRG ed ai piani attuativi. Inoltre l'attribuzione di poteri avrebbe riguardato solo l'esecuzione materiale di opere e non l'approvazione dei progetti da eseguire, la cui competenza sarebbe rimasta in capo al Comune, e comunque sarebbe stata limitata alle opere di natura idraulica, esulando quelle da realizzarsi sulla terraferma.

11 - Infatti, così come argomentato dalle parti resistenti, l'intervenuta attribuzione di ipoteri straordinari al Commissario delegato deve essere interpretata, alla stregua di un criterio di buon andamento e quindi di efficacia dell'attività amministrativa, alla luce delle finalità di contrasto delle conseguenze erosive del moto ondoso nella laguna, alle quali non può restare estranea la possibilità di intervenire mediante "la

realizzazione” (che include evidentemente tutte le fasi, dalla ideazione fino alla messa in servizio) di opere idrauliche e rivierasche sulla terra ferma e di piani di utilizzo compatibili per i diversi canali, rive e bacini ed in genere per ogni area lagunare, anche in deroga alla normativa urbanistica ordinaria ed alla disciplina dei lavori pubblici, ove tali opere siano riconosciute necessarie al superamento della situazione emergenziale.

12 – Sulla base del medesimo ordine di considerazioni devono essere altresì respinti il settimo, ottavo ed undicesimo motivo di ricorso. In particolare, il settimo motivo di ricorso censura l’illegittimità della natura giuridica del provvedimento approvato, ove inteso quale “approvazione di piano attuativo in variante al PRG” per il mancato rispetto delle competenze, delle procedure e dei limiti previsti per tali atti, ovvero, in alternativa, per la violazione delle competenze del Sindaco, per la mancanza del presupposto d’interesse pubblico dei manufatti autorizzati, per la violazione degli strumenti di programmazione territoriale estranei al perimetro del delega di poteri e per il mancato ottenimento dei necessari pareri ambientali, ove lo stesso provvedimento fosse invece considerato quale autorizzazione in deroga.

A tali censure si collegano l’ottavo e undicesimo motivo di ricorso, che contestano, rispettivamente, la legittimazione di un “costituendo consorzio” degli operatori di San Giuliano a proporre una variante ovvero a chiedere un titolo edilizio, e la mancata acquisizione del parere del Comitato consultivo di cui all’art. 1 dell’ordinanza 27.12.2001.

13 – Al riguardo il Collegio, premesso che lo stesso provvedimento si definisce quale “approvazione del progetto in deroga allo strumento urbanistico”, esulando, per il suo contenuto puntuale riferito ad una

singola opera, dai più generali strumenti di pianificazione urbanistica, considera che, così come dedotto dalle Parti resistenti, l'attribuzione del potere straordinario in deroga implica la possibilità di superare la vigente normativa urbanistica ed edilizia previa acquisizione (così come risulta essere avvenuto) dei necessari pareri ambientali, ben potendo il Commissario delegato derogare alle relative disposizioni ed omettere la richiesta dei restanti pareri, pur previsti da norme vigenti o da precedenti atti amministrativi, nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità. In tale quadro, la realizzazione di un centro di scambio intermodale gomma-acqua idoneo, in ipotesi, a razionalizzare il traffico lagunare assume, almeno in via astratta, un rilievo d'interesse pubblico che prescinde dalla natura pubblica o privata degli edifici interessati e dalla esistenza o meno del Consorzio controinteressato, le cui imprese aderenti sono state comunque tutte evocate in giudizio dai ricorrenti.

14 - Il Collegio deve ugualmente respingere il quarto, quinto e nono motivo di gravame, con i quali i ricorrenti lamentano l'illegittimità derivata dell'atto gravato in via principale per l'illegittimità dell'impugnata delega di poteri al Commissario straordinario sotto i plurimi profili dell'erronea valutazione della sussistenza dello stato di emergenza, dell'incertezza della durata temporale dei poteri straordinari attribuiti e della mancata rinnovazione della delega al Commissario straordinario a seguito delle reiterate progroghe dello stato d'emergenza (DPCM in data 29.11.2002, 16.1.2004, 21.1.2005, 15.7.2005 e 22.12.2005) con conseguente violazione dell'art. 5 della legge n. 225/1992 e con la conseguenza che il Commissario avrebbe comunque perso i propri poteri straordinari al momento dell'adozione dell'atto gravato in via principale (quarto motivo di ricorso). Inoltre,

secondo il quinto motivo di ricorso, la proroga dello stato di emergenza adottata in data 15.07.05 sarebbe intervenuta dopo la scadenza fissata il 30.06.05, e quindi in violazione dei principi in materia di proroga, e secondo il nono motivo di ricorso si sarebbe altresì verificata una illegittima ultrattività del potere esercitato con lo stesso atto, trattandosi del progetto di un'opera da realizzare successivamente alla scadenza della stessa gestione commissariale e destinata ad alterare irreversibilmente lo stato dei luoghi ben oltre l'emergenza considerata.

15 - peraltro, il Collegio ritiene convincente la tesi Delle Parti resistenti secondo cui il conferimento dei poteri al Commissario, con l'istituzione di un'apposita struttura, la dotazione dei relativi fondi ed i conseguenti limiti, anche temporali, di bilancio, risultano strettamente correlati – e quindi temporalmente delimitati così come richiesto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale – in relazione alla concreta sussistenza della situazione emergenziale, così come accertata e dichiarata, ovvero prorogata con i citati decreti, discendendone altresì la continuità del potere straordinario - legittimamente attribuito ed esercitato senza interruzioni di continuità in relazione al proseguo della situazione emergenziale - fino all'adozione del provvedimento impugnato in via principale, che appare pertanto scevro dai vizi di illegittimità propria e derivata dedotti al riguardo. Neppure sembrano poter assumere rilievo decisivo, al riguardo, i tempi di realizzazione e di permanenza dell'opera, considerato che il contrasto della situazione emergenziale implica l'adozione di tutte le misure individuate come necessarie, ivi inclusa la ideazione e progettazione di opere, che pur richiederanno tempi tecnici di realizzazione se ritenuti compatibili con la situazione emergenziale, e che potranno continuare ad evitare il ripetersi, nel tempo, delle condizioni che hanno dato luogo alla

situazione di emergenza, situazione che si caratterizza per una imprevedibilità o gravità incompatibili con i rimedi ordinari -e che quindi giustifica misure straordinarie e quindi temporanee- ma non necessariamente è connotata dalla temporaneità dei suoi effetti.

16 – A giudizio del Collegio, a conclusioni ben diverse conduce l'esame del sesto motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti deducono il vizio di sviamento di potere dell'esercizio in concreto del potere delegato, atteso che il provvedimento commissariale impugnato consiste in realtà (così come recita il frontespizio) nella "Approvazione del progetto definitivo di riqualificazione della Riva del Canale di San Giuliano in Venezia", ed avrebbe avuto quindi, fin dalla presentazione del progetto dell'Arch. Mar, natura e finalità urbanistiche ed edilizie, volte a sanare e potenziare determinate attività economiche illegittimamente svolte in alcuni edifici abusivi e fatiscenti posti sulla predetta Riva, comprendenti attività di trasporto ma anche di rimessaggio e manutenzione barche, anzichè essere rivolto a risolvere i problemi derivanti dal moto ondoso nella laguna, eventualmente anche mediante la individuazione e creazione di nodi di interscambio idonei a limitare gli effetti del trasporto delle merci in laguna.

A tali censure si collega il decimo motivo di ricorso, di eccesso di potere per travisamento, illogicità e difetto d'istruttoria e di motivazione in relazione al richiamo , nelle premesse del provvedimento impugnato, allo Studio sulla logistica della laguna commissionato dal Commissario alla Società tedesca Trans Care AG, che in realtà, osservano i ricorrenti, ha viceversa proposto l'istituzione di una rete logistica unitaria di nodi d'interscambio specializzati per tipologia di merce, che non comprenderebbe affatto il frammentario ed isolato intervento invece adottato per la Riva di San Giuliano.

17 – replicano le Parti resistenti, premessa la pacifica competenza del Commissario a regolare i flussi di traffico acqueo dalla terraferma a Venezia e alle isole lagunari, che la ridefinizione urbanistica dell'area di San Giuliano in Mestre- non esclusa dal citato Studio TransCare- sarebbe assolutamente funzionale ad un più razionale e meno impattante impiego dei natanti diretti a Venezia o comunque gravitanti nel bacino lagunare, ed inoltre che il dedotto vizio di sviamento non sarebbe assolutamente motivato e si tradurrebbe in un inammissibile sindacato di merito sull'esercizio del potere discrezionale attribuito al Commissario.

18 – Come già sopra indicato, questo TAR, valutata la possibile fondatezza della censura, con ordinanza collegiale n. 14556/2015 ha ritenuto necessario chiarire la predetta questione controversa, concernente la carenza di potere in concreto del Commissario delegato sotto il profilo della dedotta eventuale estraneità ovvero incongruità del potere straordinario esercitato rispetto agli ambiti ed alle finalità che ne determinarono l'attribuzione extra ordinem, ed ha pertanto chiesto di acquisire dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Sindaco di Venezia due analitiche e documentate relazioni circa gli specifici effetti attesi dalla realizzazione delle opere del progetto approvato rispetto alle prefissate finalità di contrasto degli effetti erosivi e pregiudizievoli per la stabilità statica degli edifici derivanti dal moto ondoso accentuato dal movimento delle imbarcazioni a motore nella laguna di Venezia, nonché circa le specifiche attività istruttorie, di indagine e di verifica che hanno preceduto l'approvazione del medesimo progetto quanto alla individuazione e valutazione degli indicati effetti ed alla loro ponderazione con i concomitanti valori ambientali riferiti, in particolare, al contiguo parco di San Giuliano.

19 – In esito al predetto incombenza istruttorio solo il Comune di Venezia ha fatto pervenire una propria sintetica relazione a firma del Direttore Mobilità e Trasporti Ing. Franco Fiorin, peraltro corredata da una estesa documentazione. I ricorrenti hanno replicato con un'ampia ed argomentata relazione di parte a firma del Dottor Carlo Giacomini. Le parti hanno poi ulteriormente difeso le rispettive ragioni con proprie memorie.

20 - Dalla relazione del Comune emerge, testualmente, che l'impugnato provvedimento "ha costituito l'approdo per la risoluzione di alcune importanti problematiche attinenti il territorio comunale": l'una era relativa al moto ondoso, ma l'altra "risiedeva nella risoluzione di una annosa questione, ossia la ricollocazione delle aziende operanti lungo la Via di San Giuliano, resasi necessaria per effetto del nuovo assetto urbanistico del Parco di San Giuliano".

Secondo la relazione, l'interesse di San Giuliano come nodo d'interscambio deriva dalla sua posizione strategica, che al 1997 gli consentiva di movimentare il 37% delle merci (c.d. collettame) verso Venezia (49% comprendendo i materiali edilizi) con 90 trasiti giornalieri verso Venezia di imbarcazioni con capacità di stazza utilizzata al 95% per il trasporto delle merci (percentuale di utilizzazione molto superiore a quella delle imbarcazioni provenienti da Tronchetto). Veniva quindi approvato il progetto impugnato che, secondo la relazione, potenziava il ruolo d'intersambio di San Giuliano secondo le indicazioni della Società Trans Care, ma prevedeva l'accorpamento delle attività e quindi la riduzione alla metà delle aree occupate dagli edifici e la realizzazione di vie di accesso autonome da quelle del parco, ed era inoltre corredata da una relazione di impatto ambientale che dava anche conto della compatibilità con il parco.

20 – Dalla predetta relazione emerge quindi, così come confermato dalle successive memorie delle parti, che il provvedimento impugnato è retto da una duplice motivazione ed ha un duplice contenuto: a) da un lato, la realizzazione di una nuova vasta opera edilizia in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, con la conseguente riqualificazione urbanistica della zona, volta a sanare e potenziare le attività economiche (di trasporto merci, ma anche di rimessaggio e riparazione di barche) che già si svolgevano abusivamente ovvero in edifici abusivi o fatiscenti sulla Riva di San Giuliano e che avrebbero dovuto essere altrimenti delocalizzate a seguito dell'istituzione del Parco di San Giuliano (finalità ed oggetto, quindi, del tutto estranei all'ambito dei poteri commissariali volti a contrastare il moto ondoso, seppure preceduti da un affermato esame della compatibilità dell'intervento con il parco di San Giuliano); b) d'altro lato, il contrasto del moto ondoso generato dalle imbarcazioni, peraltro non connesso ad alcun ulteriore specifico intervento, ma semplicemente conseguente al potenziamento delle predette attività economiche (concerenti una cospicua percentuale del trasporto merci nella laguna), in quanto le maggiori capacità di ormeggio e di rimessaggio avrebbero indirettamente consentito un più accurato e quindi maggiore carico di ciascuna imbarcazione, riducendo il numero delle imbarcazioni e dei viaggi effettuati e quindi agendo, seppure indirettamente, sulla riduzione del moto ondoso.

21 – Alla stregua delle precedenti acquisizioni istruttorie, risulta quindi decisiva la relazione di parte ricorrente redatta dal Dottor Giacomini, che evidenzia come dalle aerofotogrammetrie dello stato dei luoghi risulti, nel dicembre 2015, un insediamento che si sviluppa lungo la Riva per circa 850 metri, privo di ogni varco di affaccio pubblico all'acqua, occupato da edifici ad un unico piano molto differenziati fra

loro e più o meno fatiscenti per una lunghezza lineare pari a circa 430 metri, con una superficie totale coperta stimabile in 3.614 mq., pari ad una superficie lorda di pavimento di circa 3.250 mq. Il nuovo insediamento approvato con il provvedimento impugnato, prosegue la relazione, mantiene l'attuale articolazione a schiera di lotti singoli senza spazi ed attrezzature operative comuni per interscambio o lavorazione integrata delle merci trasportate fra i diversi operatori (come è invece frequente nei moderni nodi di interscambio modale, in questo caso gomma-acqua, per razionalizzare e rendere più efficienti e quindi meno impattanti le attività di trasporto delle merci), ma prevede lotti più profondi degli attuali con una minore estensione complessiva longitudinale (pari a circa 700 m., di cui circa 450 m. occupati da 31 moduli edilizi di uguale dimensione) per una superficie lorda di pavimento dichiarata pari a circa 5.600 mq. cui devono aggiungersi le pertinenze e 5.420 mq. dichiarati per le darsene coperte, a doppia altezza, conseguendone che, in caso di discrezionale rinuncia degli operatori alla darsena coperta, la superficie lorda di pavimento complessiva potrebbe aumentare, a seconda dei casi (1 oppure 2 livelli di pavimentazione), fino a 15.780 mq. ovvero fino a 21.000 mq., con un incremento della superficie lorda di pavimento rispetto alla precedente situazione che è quindi stimabile da 2 fino a 6 volte in più.

22 – A tali conclusioni si aggiungono quelle del piano di riordino del traffico acqueo del Centro storico veneziano del 1997 (allegato in atti con la stessa relazione comunale) da cui emergeva, come già indicato, che la capacità di stazza delle circa 90 imbarcazioni giornaliere in transito da Punta San Giuliano verso Venezia era già utilizzata al 95% della capacità, ragione per cui le descritte migliorate condizioni di carico delle imbarcazioni facenti scalo a San Giuliano potrebbero

incidere solo in modo del tutto marginale rispetto alla riduzione del numero dei transiti, che viceversa presumibilmente si moltiplicherebbero da 2 a ben 6 volte in ragione della potenziata capacità degli operatori di San Giuliano di ricevere e inviare merci.

Al riguardo, la predetta relazione di parte procede alla enumerazione delle diverse possibilità conseguenti alla nuova situazione (aumento dei transiti, con o senza razionalizzazione del carico e quindi con o senza riduzione del carico, ovvero aumento della stazza delle imbarcazioni utilizzate, ovvero maggiore differenziazione dei tragitti e degli orari di consegna, giungendo peraltro, in ciascun caso, ad un bilancio non solo non positivo, ma addirittura negativo quanto alla generazione del moto ondoso, secondo conclusioni peraltro non puntualmente contraddette in termini né dalla relazione comunale né dalle memorie delle parti resistenti, rendendo in tal modo non credibili le stime di riduzione del moto ondoso contenute nella proposta del costituendo consorzio, fatte proprie dal Commissario delegato con l'adozione del provvedimento impugnato.

23 – A tale riguardo, il Collegio ritiene doveroso chiarire che le pregresse considerazioni non impingono nel merito della questione (ovvero della bontà della scelta di potenziare San Giuliano anziché Tronchetto e la rete logistica individuata dallo studio Trans Care, ambito che resta del tutto estraneo ai presenti giudizi), ed invece riguardano direttamente un profilo di stretta legittimità, in quanto la risultante, evidente, estraneità del progetto approvato alle prefissate finalità di contrasto degli effetti erosivi e pregiudizievoli per la stabilità statica degli edifici derivanti dal moto ondoso accentuato dal movimento delle imbarcazioni a motore nella laguna di Venezia, a fronte delle parimenti accertate finalità di riordino edilizio ed

urbanistico dell'area in favore degli operatori economici già presenti nell'area ora interessata dal nuovo parco naturale, evidenziano la fondatezza del dedotto vizio di sviamento del potere extra ordinem, assegnato al Commissario straordinario per contrastare il moto ondoso ma da questi esercitato in concreto per finalità diverse, e quindi in carenza di potere, discendendone l'accoglimento del ricorso e, per l'effetto, l'annullamento del provvedimento autorizzatorio e di tutti gli atti ad esso direttamente connessi o conseguenti.

24 – la descritta complessità e non univocità delle questioni, che il Collegio ha dovuto esaminare in due successive camere di consiglio, giustificano tuttavia la compensazione delle spese di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sui due ricorsi in epigrafe, li riunisce e li accoglie ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione, e per l'effetto annulla la disposizione di autorizzazione n. 24/06 del Commissario di Governo Delegato al Traffico Acqueo nella Laguna di Venezia e tutti gli atti ad essa direttamente connessi e conseguenti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 20 aprile 2016, 18 maggio 2016, con l'intervento dei magistrati:

Raffaello Sestini, Presidente FF, Estensore

Rosa Perna, Consigliere

Ivo Correale, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/06/2016

IL SEGRETARIO

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