

Tar Veneto – Sez. I - Sentenza 9 gennaio 2015 n. 13

Pres. Amoroso, Est. Mattei

Decisum: Sull'illegittimità dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia avente ad oggetto la limitazione, per l'anno 2014, del transito nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco di navi passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 tonnellate, nonché il divieto, per l'anno 2015, del transito nei medesimi canali di navi passeggeri di stazza lorda superiori a 96.000.

1. Ambiente e territorio – Inquinamento - Transito navi canale della Giudecca e canale San Marco – Ordinanza Capitaneria di Porto di Venezia – Illegittimità – Sussiste - Motivi – Violazione art. 3 D.M. n. 79/2012

2. Ambiente e territorio – Inquinamento - Transito navi canale della Giudecca e canale San Marco – Ordinanza Capitaneria di Porto di Venezia – Illegittimità – Sussiste - Motivi – Carenza di istruttoria e difetto di motivazione

1. E' illegittima l'ordinanza della Capitaneria di Porto n. 153/2013 (che ha disposto la limitazione per l'anno 2014, del transito nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco di navi passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 tonnellate, nonché il divieto, per l'anno 2015, del transito nei medesimi canali di navi passeggeri di stazza lorda superiori a 96.000) per violazione dell'art. 3 del D.M. n. 79/2012 che disciplina il regime transitorio dei provvedimenti da adottare a tutela della città di Venezia e del circostante ambiente lagunare; la detta ordinanza, infatti, ha immediatamente introdotto e messo a regime drastiche misure interdittive alla navigazione, senza tuttavia attendere, come prescritto dal citato decreto ministeriale, la messa a disposizione di una via alternativa, quanto meno concretamente ipotizzata, da adibire al passaggio delle navi da crociera.

2. E' illegittima l'ordinanza della Capitaneria di Porto n. 153/2013, altresì, per carenza d'istruttoria e difetto di motivazione, poiché assunta senza la previa individuazione e la successiva valutazione di quei rischi ambientali che i divieti di transito, ivi contemplati, avrebbero dovuto contenere.

N. 00013/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00146/2014 REG.RIC.

N. 00171/2014 REG.RIC.

N. 00284/2014 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 146 del 2014, proposto da:
Venezia Terminal Passeggeri s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Scuglia, Francesco Maria Curato e
Vittorio Domenichelli, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in
Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*,
Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*,
rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata
in Venezia, San Marco, 63; Ministero Ambiente e della Tutela del Territorio e del
Mare, in persona del Ministro *pro tempore*, Capitaneria di Porto Venezia, in persona
del legale rappresentante *pro tempore*;

nei confronti di

Autorità Portuale di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
Magistrato delle Acque di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
Ministero Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso per
legge dagli avvocati Antonio Iannotta, Giulio Gidoni e Marzia Masetto, con

domicilio eletto in Venezia, S. Marco, 4091; Codacons, Associazione Utenti Trasporto Aereo, Marittimo e Ferroviario, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Gino Giuliano e Carlo Rienzi, con domicilio eletto presso la segreteria del Tribunale ai sensi dell'art. 25, comma 1, del cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 171 del 2014, proposto da: Bassani s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Rimorchiatori Riuniti Panfido s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Roberto Longanesi Cattani, con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, Piazzale Roma, 466/B;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63; Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro *pro tempore*, Capitaneria di Porto di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

nei confronti di

Autorità Portuale di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*; Magistrato delle Acque di Venezia in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Comitato Cruise Venice, Gruppo Ormeggiatori del Porto Venezia soc. coop. Venice Ho.St. Rl, Conepo Servizi Soc. Coop. a r.l., Tositti & Cambiaso - Risso s.r.l., Guardie ai Fuochi del Porto Venezia - soc. coop. per azioni, Venice Shipping

Services s.r.l., in persona del rispettivi rappresentanti legali pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Roberto Longanesi Cattani, con domicilio eletto presso in suo studio in Venezia, Piazzale Roma, 466/B; ad opponendum:
Codacons, Associazione Utenti Trasporto Aereo Marittimo e Ferroviario, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi e Gino Giuliano, con domicilio eletto presso la segreteria del Tribunale ai sensi dell'art. 25, comma 1, del cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 284 del 2014, proposto da: Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso per legge dagli avvocati Antonio Iannotta, Marzia Masetto e Giulio Gidoni, domiciliata in Venezia, S. Marco, 4091;

contro

Capitaneria di Porto di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, Autorità Portuale di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, Magistrato alle Acque, in persona del legale rappresentante pro tempore; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63; Venezia Terminal Passeggeri s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Domenichelli, Francesco Maria Curato e Giuseppe Scuglia, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 146 del 2014:

- dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013 avente ad oggetto, in pretesa esecuzione dell'art. 3 del decreto interministeriale n. 79/2012, la

limitazione del transito nel canale della Giudecca di navi passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 GT (per l'anno 2014); nonché il divieto per l'anno 2015 del transito nel canale di San Marco e nel canale della Giudecca di navi passeggeri di stazza lorda superiori a 96.000 GT; delle direttive del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 20.11.2013 alla Capitaneria di Porto avente ad oggetto l'adozione delle misure di mitigazione per il periodo transitorio 2014 e 2015; di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, anche non noti ed in particolare del comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 novembre 2013, della nota A.P.V. del 4 dicembre 2013 avente ad oggetto la comunicazione dell'intesa dell'Autorità Portuale *ex art.* 3 del decreto interministeriale n. 79 del 2 marzo 2012, nonché della nota del Magistrato delle Acque di Venezia avente parimenti ad oggetto la comunicazione dell'intesa *ex art.* 3 del decreto interministeriale n. 79 del 2 marzo 2012;

quanto al ricorso n. 171 del 2014:

- dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013 avente ad oggetto, in pretesa esecuzione dell'art. 3 del decreto interministeriale n. 79/2012, la limitazione del transito nel canale della Giudecca di navi passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 GT (per l'anno 2014); nonché il divieto per l'anno 2015 del transito nel canale di San Marco e nel canale della Giudecca di navi passeggeri di stazza lorda superiori a 96.000 GT; delle direttive del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 20.11.2013 alla Capitaneria di Porto avente ad oggetto l'adozione delle misure di mitigazione per il periodo transitorio 2014 e 2015; di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, anche non noti ed in particolare del comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 novembre 2013, della nota A.P.V. del 4 dicembre 2013 avente ad oggetto la comunicazione dell'intesa dell'Autorità Portuale *ex art.* 3 del decreto interministeriale n. 79 del 2 marzo 2012, nonché della nota del Magistrato delle

Acque di Venezia avente ad oggetto la comunicazione dell'intesa *ex art. 3* del decreto interministeriale n. 79 del 2 marzo 2012;

quanto al ricorso n. 284 del 2014:

- dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 153 del 5.12.2013 relativa alle ulteriori misure di mitigazione di rischio connesse al regime provvisorio nella parte in cui limita la percentuale di passaggi delle grandi navi al 12,48% anziché alla percentuale del 20% indicata quale ottimale dal decreto interministeriale "Clini-Passera"; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto, in particolare del dispaccio/nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 20 novembre 2013.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Venezia Terminal Passeggeri;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2014 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atti di ricorso (nn.rr.gg. 146/14 e 171/14), rispettivamente notificati il 30 gennaio e il 3 febbraio 2014, Venezia Terminal Passeggeri s.p.a., Bassani s.p.a. e Rimorchiatori Riuniti Panfido s.r.l. hanno adito l'intestato Tribunale per chiedere l'annullamento dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013 avente ad oggetto la limitazione, per l'anno 2014, del transito nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco di navi passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 tonnellate, nonché il divieto, per l'anno 2015, del transito nei medesimi canali di navi passeggeri di stazza lorda superiori a 96.000 tonnellate.

Precisa il Collegio che le attuali contestazioni fanno altresì riferimento ad un primo decreto interministeriale del 2/3/2012 e dal successivo provvedimento ministeriale recante data 20/11/2013 ai contenuti dei quali è riferibile la citata ordinanza della Capitaneria di Porto di cui sopra.

Premettono le ricorrenti di essere società esercenti, rispettivamente, attività di gestione delle operazioni di sbarco/imbarco passeggeri presso la stazione marittima di Venezia e di rimorchio delle navi in transito nei canali della Giudecca e di San Marco, le quali sarebbero gravemente compromesse, sotto il profilo economico, dalle misure interdittive alla navigazione riportate nel provvedimento impugnato.

In punto di diritto, le società ricorrenti hanno affidato il gravame ai seguenti motivi:

I. *Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del d.m. n. 79/2012 e dell'art. 83 del Codice della navigazione.*

Adducono, al riguardo, l'illegittimità dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013, perché sprovvista dei presupposti previsti per la sua emanazione dall'art. 3 del decreto interministeriale n. 79/2012, a tenore del quale le misure finalizzate a mitigare i rischi connessi al passaggio delle c.d. "grandi navi" nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco, avrebbero potuto trovare applicazione unicamente "a partire dalla disponibilità di vie di navigazione praticabili alternative a quelle vietate, come individuate dall'Autorità marittima con proprio provvedimento".

II. *Violazione e falsa applicazione sotto diverso profilo dell'art. 3 del d.m. n. 79/2012 e dell'art. 83 del Codice della navigazione. Difetto di competenza e di attribuzione. Violazione del principio del contrarius actus e incompetenza sotto diverso profilo.*

Asseriscono, in proposito, che l'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013, nonché la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 20 novembre 2013, di cui l'ordinanza predetta costituisce attuazione, sarebbero

illegittime perché assunte in assenza del necessario concerto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, come richiesto dall'art. 3 del Codice della Navigazione nel caso in cui dispongano misure di protezione dell'ambiente marino.

III. *Eccesso di potere per mancata e comunque erronea valutazione dei presupposti di fatto. Difetto assoluto d'istruttoria e carenza di motivazione. Difetto di proporzionalità, contraddittorietà manifesta con precedenti atti. Illogicità. Violazione del principio del legittimo affidamento.*

Lamentano, nello specifico, che i provvedimenti impugnati sarebbero illegittimi perché assunti senza la previa individuazione e la successiva valutazione dei rischi ambientali che le misure interdittive ivi contemplate avrebbero dovuto contenere.

IV. *Eccesso di potere sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità. Contraddittorietà rispetto a precedenti atti. Irragionevolezza. grave ed irreparabile pregiudizio per l'economia e l'occupazione.*

Sostengono, in proposito, l'illegittimità delle contestate misure interdittive alla navigazione perché rispetto agli obiettivi concretamente perseguiti, esse si porrebbero in contrasto con il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

V. *Eccesso di potere nella figura sintomatica dello sviamento.*

Asseriscono, in particolare, che dette misure non sarebbero state adottate per alcuna delle finalità previste dalla legislazione vigente (tutela dell'ambiente marino, sicurezza della navigazione, ecc.), ma precipuamente in funzione di mero "impatto visivo".

VI. *Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione e falsa applicazione delle norme che tutelano la partecipazione al procedimento dell'interessato e dell'art. 21 quinquies della legge n. 241/90.*

Al riguardo, la sola ricorrente Venezia Terminal Passeggeri s.p.a., sostiene che gli

atti impugnati sarebbero in contrasto con il principio del legittimo affidamento, in quanto non avrebbero tenuto conto dell'attività terminalistica che essa svolge in forza dell'atto unico di concessione demaniale del 2000.

Le intime Amministrazioni si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso, chiedendone il rigetto per infondatezza delle doglianze proposte.

Si sono, altresì, costituiti in giudizio con atti d'intervento *ad opponendum* il Codacons e il Comune di Venezia, insistendo anch'essi il rigetto del gravame.

Si sono, infine, costituiti con atto d'intervento *ad adiuvandum* il Comitato Cruise Venice ed altre società operanti in ambito portuale, condividendo *in toto* i suesposti motivi d'impugnazione.

Con separato atto di ricorso (n.r.g. 284/14) notificato in data 3 febbraio 2014, il Comune di Venezia ha anch'esso impugnato l'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153 del 5 dicembre 2012, lamentando che le misure interdittive in essa contenute non sarebbero sufficienti a mitigare i rischi connessi alla navigazione delle c.d. "grandi navi" nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco.

Nello specifico, l'Amministrazione comunale ha formulato le seguenti doglianze:

I. Eccesso di potere. travisamento dei fatti. Carenza di istruttoria. Carenza di motivazione. Perplessità manifesta. Contraddittorietà tra atti.

Sostiene, in proposito, che l'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/212 sarebbe illegittima per carenza d'istruttoria e difetto di motivazione, perché nelle premesse della stessa non sarebbero state riportate le specifiche ragioni che hanno portato alla determinazione del numero massimo di passaggi consentiti - pari a 708 "*transiti nel canale di San Marco e nel canale della Giudecca di navi passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 GT, per l'anno 2014*" (cfr. art. 1 dell'ordinanza) - e perciò in misura idonea ad evitare effetti negativi per l'ambiente lagunare.

II. *Violazione di legge. Falsa applicazione del decreto interministeriale n. 79/2012. Eccesso di potere. Contraddittorietà tra atti. Perplessità manifesta. Carenza d'istruttoria e di motivazione.*

Rileva, nello specifico, che dal numero di transiti previsti quale limite massimo dalla Capitaneria di Porto nell'ordinanza impugnata con riferimento all'anno 2014, non deriverebbe una riduzione pari al 20% rispetto al numero di accessi intervenuti nell'anno 2012, come invece auspicato dalle direttive contenute nella nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 20 novembre 2013.

III. *Violazione del principio costituzionale di rango costituzionale della leale collaborazione tra enti. Eccesso di potere. Carenza d'istruttoria. Carenza di motivazione. Contraddittorietà e perplessità della motivazione.*

Lamenta, in particolare, il mancato rispetto del principio di leale cooperazione, posto che le misure di mitigazione contenute nell'ordinanza *de qua* sarebbero state adottate in assenza di qualsivoglia confronto con le altre amministrazioni interessate tra cui: il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, lo stesso Comune di Venezia e, da ultimo, le associazioni e le società operanti in ambito portuale.

Con ordinanze cautelari nn. 178 e 179, depositate in data 17 marzo 2014, il Collegio ha accolto l'istanza di sospensione dei provvedimenti impugnati, avendo constatato la presenza dei presupposti di legge per il suo accoglimento.

A tale riguardo, il Collegio ha, tra l'altro, rilevato che *“Le misure in esame si pongono (...) in contrasto con lo specifico principio di gradualità enunciato dal D.M. n.79/2012, in base al quale l'interdizione del transito può essere consentita solo a partire dal momento dell'effettiva disponibilità di una via alternativa, con ciò sostanzialmente anticipando quel divieto che invece, avrebbe dovuto essere preceduto da opportune, necessarie misure precauzionali, da adottarsi in attesa di tale disponibilità, al fine di mitigare i rischi connessi al regime transitorio, perseguendo il massimo livello di tutela dell'ambiente lagunare”*.

Con successive ordinanze collegiali nn. 925/14 e 926/14, depositate in data 27

giugno 2014, il Collegio ha disposto adempimenti istruttori a carico della Capitaneria di Porto di Venezia al fine di acquisire l'elenco contenente, per l'anno 2014, il numero complessivo dei transiti nel canale della Giudecca di navi passeggeri di stazza lorda superiore a 40.000 tonnellate, nonché quelli allo stato previsti fino al termine della predetta annualità.

All'esito dell'istruttoria, è emerso che il numero dei transiti effettuati/stimati, pari a 714, su un numero massimo di 708 passaggi preventivati per l'anno 2014, dall'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013, ciò che ha attestato una situazione di fatto sostanzialmente equivalente a quella che si sarebbe verificata se gli effetti delle contestate misure interdittive della navigazione non fossero stati sospesi con le ordinanze cautelari emanate dal Collegio e che, pertanto, non hanno comportato alcun effetto pratico configgente con il deliberato della Capitaneria di Porto.

Da ultimo, con ordinanza n. 1253/14, depositata in data 3 ottobre 2014, il Collegio ha disposto l'acquisizione della delibera in data 8 agosto 2014, con la quale il "Comitato per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna" aveva preannunciato l'adozione di un nuovo decreto interministeriale *"volto a confermare ed ampliare le restrizioni al traffico crocieristico lungo il canale di san Marco previste nell'ordinanza n. 153 del 2013"*, provvedimento che, fin da ora, si rileva non essere stato ancora emanato.

Alla pubblica udienza del giorno 26 novembre 2014, previa audizione dei difensori di tutte le parti in causa, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

La presente decisione fa seguito alle ordinanze cautelari nn. 178 e 179 del 17 marzo 2014, rimaste entrambe inoppugnate in grado d'appello, con le quali il Collegio ha sospeso gli effetti dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013 avente ad oggetto, per l'anno 2014, la limitazione del transito nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco di navi passeggeri di stazza lorda

superiore a 40.000 tonnellate, nonché il divieto, per l'anno 2015, del passaggio nei medesimi canali, di navi passeggeri di stazza lorda superiori a 96.000 tonnellate.

A seguito di tali determinazioni in sede cautelare, non si è registrato, a distanza di oltre 10 mesi, alcun intervento risolutivo in ordine all'assetto complessivo degli interessi coinvolti e delle problematiche in atto.

Nonostante il lungo lasso di tempo trascorso tra la pronuncia cautelare e l'attuale decisione di merito, fino ad ora preclusa dalla riscontrata esigenza di attività istruttoria (vedi ordinanze collegiali nn. 925, 926 e 1253 del 2014), si deve rilevare che le ripetute consultazioni registratesi in tema, da parte della varie autorità competenti in materia, non hanno raggiunto soluzioni condivise da parte di tutti gli interessati, secondo quanto auspicato dal Comitato per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna con la delibera in data 8 agosto 2014.

Con tale atto era stata prevista l'adozione di un nuovo decreto interministeriale *“volto a confermare ed ampliare le restrizioni al traffico crocieristico lungo il canale di san Marco previste nell'ordinanza n. 153 del 2013”*, ciò che avrebbe potuto comportare, in via di fatto, la cessazione della materia del contendere relativa all'atto della Capitaneria di Porto attualmente impugnato.

Ne deriva che, all'attualità, la situazione esistente non si discosta sostanzialmente da quella considerata dal Tribunale all'epoca della emanazione del provvedimento cautelare risalente al marzo 2014.

Tanto premesso, in via preliminare, il Collegio dispone la riunione degli epigrafati ricorsi, stante l'evidente connessione oggettiva, essendo tutti egualmente preordinati all'annullamento dei medesimi provvedimenti, seppur per opposte argomentazioni, dichiarando la fondatezza delle censure variamente dedotte, secondo quanto in prosieguo, e quindi disponendo l'accoglimento dei gravami riuniti con particolare riferimento al primo ed al terzo motivo di ricorso delle società ricorrenti.

Con il primo motivo, le società ricorrenti sostengono che l'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013 sarebbe illegittima perché sprovvista dei presupposti previsti per la sua emanazione dall'art. 3 del decreto interministeriale n. 79/2012, a tenore del quale le misure finalizzate ad escludere i rischi connessi al passaggio delle c.d. "grandi navi" nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco possono trovare applicazione soltanto ed esclusivamente *"a partire dalla disponibilità di vie di navigazione praticabili alternative a quelle vietate, come individuate dall'Autorità marittima con proprio provvedimento"*.

Giova premettere al riguardo, che l'articolo 2, lett. b), punto 1), del decreto interministeriale n. 79 del 2 marzo 2012, rubricato *"misure per la protezione di aree particolarmente vulnerabili"* - e del quale l'impugnata ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia costituisce, per espresso richiamo nella parte motiva, specifico provvedimento attuativo - dispone puntualmente che *"nella laguna di Venezia: è vietato il transito nel Canale di San Marco e nel Canale della Giudecca delle navi adibite al trasporto merci e passeggeri superiori a 40.000 tonnellate di stazza lorda; (...)"*.

Il successivo articolo 3, rubricato *Disposizioni transitorie*, prevede, inoltre, che *"Il divieto di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), punto 1) si applica a partire dalla disponibilità di vie di navigazioni praticabili alternative a quelle vietate, come individuate dall'Autorità marittima, con proprio provvedimento. Nelle more di tale disponibilità l'Autorità Marittima, d'intesa con il Magistrato alle acque di Venezia e l'Autorità portuale, adotta misure finalizzate a mitigare i rischi connessi al regime transitorio perseguendo il massimo livello di tutela dell'ambiente lagunare"*.

Dal tenore letterale delle richiamate disposizioni, peraltro caratterizzate da una sostanziale indeterminatezza, è agevole rilevare che il decreto interministeriale n. 79/2012 ha espressamente introdotto, nel novero dei provvedimenti finalizzati a proteggere la città e la laguna di Venezia dal traffico marittimo connesso al passaggio delle c.d. "grandi navi", generiche misure di divieto di transito delle

imbarcazioni oltre le 40.000 tonnellate.

Misure queste da applicarsi - si ripete - a partire dell'effettiva disponibilità di vie alternative rispetto a quelle attualmente in uso, individuando correlativamente misure di mitigazione del rischio, specificatamente connesso al transito di tali imbarcazioni, quali, ad esempio, l'aumento della *“distanza alla quale le stesse devono mantenersi l'una dall'altra qualora navighino nello stesso senso”*.

Determinazioni quest'ultime da ritenersi pertanto operative interinalmente fino a quando le predette vie alternative, non si renderanno praticamente percorribili.

Nel caso di specie l'ordinanza impugnata, andando a stabilire che il numero massimo di transiti nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco delle imbarcazioni oltre le 40.000 tonnellate non possa superare, per l'anno 2014, le 708 unità e vietando altresì per intero, per l'anno 2015, il passaggio di navi passeggeri di stazza lorda superiore alle 96.000 tonnellate, si pone in contrasto palese con tale dettato normativo, posto che ha immediatamente introdotto e messo a regime drastiche misure interdittive alla navigazione, senza attendere, come prescritto, la messa a disposizione di una via alternativa, quanto meno concretamente ipotizzata, da adibire al passaggio delle navi da crociera, successivamente individuata dalla Capitaneria di Porto nel canale Contorta Sant'Angelo, allo stato non navigabile per imbarcazioni di tal stazza e pertanto richiedente importanti interventi di adeguamento della sua attuale portata.

Interventi questi da realizzarsi in tempi, allo stato, superiori rispetto a quelli di operatività dei contestati divieti che hanno fatto riferimento agli anni 2014/2015.

Da questo punto di vista, quindi, l'ordinanza in esame, ancorché emessa con l'intento di dare attuazione alle disposizioni contenute del decreto interministeriale n. 79/2012, deve ritenersi illegittima, essendo stata assunta in violazione dell'art. 3 del medesimo decreto, disciplinante il regime transitorio dei provvedimenti da adottare a tutela della città di Venezia e del circostante ambiente lagunare.

Con la terza doglianza peraltro riproposta, seppur con finalità specularmente contrapposte a quelle delle società ricorrenti, dall'Amministrazione comunale, viene lamentata, di contro, l'insufficienza delle misure adottate dalla Capitaneria di Porto, risultando denunciata l'illegittimità dell'ordinanza in commento per carenza d'istruttoria e difetto di motivazione, poiché assunta senza la previa individuazione e la successiva valutazione di quei rischi ambientali che i divieti di transito, ivi contemplati, avrebbero dovuto contenere.

Ne deriva che le censure formulate in via speculare, ma polemicamente opposte dalle parti in causa, convergono sostanzialmente nella denuncia di una carenza istruttoria che compromette ciascuno degli opposti interessi, senza incontrare alcun consenso dalle parti in causa, ciò che avrebbe richiesto ben più ampia ponderazione.

Per quanto detto, il Collegio rileva che le riferite doglianze sono fondate.

Non sono, infatti, evincibili, dal tenore del provvedimento gravato, le motivazioni e le risultanze istruttorie che hanno portato la Capitaneria di Porto di Venezia alla determinazione dei contestati divieti di transito per gli anni 2014/2015; né, tali elementi, sono rinvenibili *per relationem* nella nota ministeriale in data 20 novembre 2013, anch'essa impugnata, con la quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha sollecitato l'Autorità marittima ad assumere, coerentemente con i propri poteri, misure di contenimento dei rischi connessi al transito delle navi da crociera.

Tali illegittimità, sono peraltro tanto più evidenti con riferimento al primo dei divieti attestati, con il quale la Capitaneria di Porto ha stabilito che per l'anno 2014 il numero massimo di transiti nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco delle imbarcazioni di stazza superiore alle 40.000 tonnellate, non possa superare le 708 unità, non potendosi appurare come tale soglia possa determinare, come auspicato, un'adeguata, significativa riduzione dei rischi connessi al transito di tali

imbarcazioni.

Rischi, allo stato, neppure qualificabili in quanto non analiticamente determinati, ma unicamente presunti, senza alcuna puntuale individuazione o specifica disamina.

Al riguardo si rileva che l'attività istruttoria espletata dal Tribunale ha peraltro accertato, come già esposto, che i transiti effettivi nell'anno 2014 hanno superato, in maniera irrilevante, quelli assentiti dalla Capitaneria di Porto, per il che le citate ordinanze sospensive del Tribunale non risultano aver determinato alcuna sostanziale incidenza in ordine alla sicurezza del traffico ed alla salvaguardia della laguna.

Per quanto sopra detto, e da ultimo, devono essere dichiarate inammissibili, le ulteriori doglianze proposte contro la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 20 novembre 2013 - espressamente qualificato nell'atto impugnato in termini di "dispaccio"- e ciò in ragione della sua evidente valenza non precettiva e meramente propositiva.

Tale provvedimento è da ritenersi privo di alcuna diretta capacità lesiva in ordine ai temi in contestazione, in quanto attinente a rapporti interni tra il Ministero e la Capitaneria di Porto come anche è desumibile dallo stesso tenore letterale dell'atto che esprime mere raccomandazioni ed inviti, come detto, non aventi alcuna diretta operatività, ancorché poi trasfusi nell'ordinanza impugnata, al di fuori di vincoli di stretta ottemperanza e per ciò non in forma direttamente esecutiva.

Ed invero detto provvedimento ministeriale risulta essere precipuamente orientato all'individuazione della via alternativa al Canale della Giudecca ed alle conseguenti misure attuative, quali ad esempio la revisione del piano regolatore portuale ed alle procedure per l'inserimento dell'opera nella legge obiettivo, lasciando alla discrezionalità della Capitaneria di Porto le ulteriori ipotesi di mitigazione dei rischi connessi al regime transitorio.

Discrezionalità che risulta essere stata esercitata, per quanto attiene all'impugnato provvedimento, in relazione soltanto ad alcune delle suddette raccomandazioni.

In considerazione delle rilevanti illegittimità riscontrate, i riuniti ricorsi - si ribadisce - vanno accolti ai sensi di cui in motivazione con assorbimento di ogni altra doglianza proposta, ciò che potrà valere a restituire alle Amministrazioni coinvolte, in sede di riedizione dei poteri di propria competenza, la possibilità di disciplinare *ex novo* la fattispecie in esame, previo svolgimento di tutti i necessari adempimenti istruttori, onde pervenire ad una coerente e concreta analisi delle tipologie di rischi effettivamente connessi al passaggio delle navi oltre le 40.000 tonnellate.

Potrà, conseguentemente, pervenirsi ad una più adeguata ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti, e perciò alla ricerca di quegli interventi maggiormente idonei a scongiurare ogni prevedibile pericolo connesso alla navigazione, anche garantendo la doverosa, più ampia, tutela dell'ambiente lagunare, del patrimonio artistico e naturale della città di Venezia, salvaguardando altresì i rilevanti interessi collegati alla occupazione nel lavoro portuale ed all'indotto economico ad esso connesso, temi questi rimasti tuttora privi di adeguata considerazione nell'intera successione dei provvedimenti finora emanati.

Tenuto conto della peculiarità delle questioni trattate, si rinvencono giustificati motivi per compensare integralmente, tra le parti in causa, le spese e gli onorari del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, in parte li dichiara inammissibili e in parte li accoglie ai sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013.

Compensa integralmente fra le parti in causa le spese e gli onorari del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2014 con
l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Alessio Falferi, Primo Referendario

Enrico Mattei, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/01/2015

IL SEGRETARIO

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