

# REPUBBLICA ITALIANA

N. 824/08 REG.DEC.

## IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N.3852 REG. RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale Quinta Sezione ANNO 2007  
ha pronunciato la seguente

### DECISIONE

sul ricorso iscritto al NRG 3852\2007, proposto dal Comune di Venezia, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giulio Gidoni, Maria Maddalena Morino, Antonio Iannotta e Nicolò Paoletti, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, via B. Tortolini n. 34;

#### ***contro***

Blue s.r.l., Laguna Servizi s.n.c., Eredi Vianello Maurizio s.r.l., Azienda Trasporto Persone – Venezia – Motoscafi in servizio pubblico s.r.l., Raffaello s.a.s., ciascuna in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutte rappresentate e difese dall'avvocato Raffaele Izzo, elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, lungotevere Marzio n. 3;

#### ***e nei confronti di***

Ministero delle infrastrutture in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dei trasporti in persona del Ministro *pro tempore*, Regione Veneto in persona del presidente *pro tempore*, Società Vesmar, Consorzio Venezia Taxi, Catil Servizi s.r.l., Scalo Fluviale Società Cooperativa, Società Cooperativa Veneziana Motoscafi, Doria Marino, tutti non costituiti.

***per l'annullamento***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, sezione II, n. 705 del 9 marzo 2007.

Visto il ricorso in appello;

visto l'atto di costituzione in giudizio di Blue s.r.l., Laguna Servizi s.n.c., Eredi Vianello Maurizio s.r.l., Azienda Trasporto Persone – Venezia – Motoscafi in servizio pubblico s.r.l., Raffaello s.a.s.;

vista la memoria del 2 gennaio 2008 prodotta dalla parte appellante a sostegno delle proprie difese;

visti gli atti tutti della causa;

data per letta alla pubblica udienza del 15 gennaio 2008 la relazione del consigliere Vito Poli, uditi gli avvocati Paoletti e Izzo;

ritenuto e considerato quanto segue:

**FATTO e DIRITTO**

**1.** Il comune di Venezia, dopo aver acquisito un accurato studio scientifico dal Coses – Consorzio per la ricerca e la formazione – avente ad oggetto il governo del traffico acqueo urbano, allo scopo di preservare il proprio patrimonio culturale ed ambientale dagli effetti nocivi del moto ondoso provocato dalla circolazione dei natanti, ha indetto – il 28 giugno 2006 - una conferenza di servizi con le autorità statali e regionali interessate, prodromica all'adozione, da parte dei competenti uffici dirigenziali, della disciplina generale della

circolazione acquea (cfr. verbale prot. n. 2006/271156 del 3 luglio 2006 della seduta svoltasi in pari data).

Successivamente ha emanato tre ordinanze recanti rispettivamente:

**a)** la n. 310 del 3 luglio 2006 <<*Istituzione e disciplina della circolazione acquea della zona a traffico limitato comprendente tutti i rii e i canali a traffico esclusivamente urbano, di competenza del Comune di Venezia, siti all'interno del centro storico di Venezia e delle isole di Giudecca, Lido, Murano e Burano*>>;

**b)** la n. 311 del 3 luglio 2006 <<*Disciplina della circolazione nella Zona a traffico limitato interna al Centro Storico di Venezia e delle isole di Giudecca, Murano, Burano e Lido*>>;

**c)** la n. 320 del 5 luglio 2006 <<*Integrazione e parziale modifica alla ordinanza sulla disciplina della circolazione nella Zona a traffico limitato interna al Centro Storico di Venezia e delle isole di Giudecca, Murano, Burano e Lido n. 311 del 03/07/2006*>>.

**2.** Un folto gruppo di aziende che svolgono servizio di noleggio con conducente utilizzando natanti con stazza fino a 5 tonnellate e con portata non superiore alle 20 unità - autorizzate all'esercizio della navigazione da comuni della gronda lagunare diversi da quello di Venezia - hanno impugnato i su menzionati provvedimenti deducendo le seguenti censure:

**a)** violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 14 *ter*, l. n. 241 del 1990, dell'art. 517, d.P.R. n. 328 del 1952, dell'art. 10 del regolamento comunale per la circolazione acquea; il comune non avrebbe concesso alle autorità intervenute alla conferenza di servizi il termine libero minimo di cinque giorni, previsto dall'art. 14, *ter*, co. 2, l. 241 cit., fra la data di convocazione e la data di svolgimento della seduta, con ciò impedendo una adeguata ed effettiva ponderazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti;

**b)** violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., eccesso di potere per sviamento, illogicità, travisamento ed erronea valutazione dei fatti; i criteri dirimenti utilizzati per disciplinare il traffico acqueo sono quello della tipologia di attività svolta dai natanti e della provenienza degli stessi dal comune di Venezia o da altri comuni della gronda, con conseguente discriminazione della categoria dei noleggiatori rispetto a quella dei taxisti e, all'interno della prima categoria, fra noleggiatori autorizzati dal comune di Venezia e noleggiatori autorizzati da altri comuni lagunari;

**c)** violazione e falsa applicazione dell'art. 97, Cost., eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità, erronea valutazione dei fatti, ingiustizia e irragionevolezza manifeste; nel presupposto che il vero scopo avuto di mira dal comune sia la disciplina della circolazione e non della salvaguardia dell'ambiente, se ne evidenzia il carattere inutilmente

vessatorio ed ingiusto, da un lato privilegiandosi la categoria dei taxisti rispetto a quella dei noleggiatori, e discriminando questi ultimi a seconda della provenienza della loro autorizzazione; dall'altro fallendo lo scopo di salvaguardare il patrimonio ambientale veneziano;

**d)** violazione e falsa applicazione degli artt. 16 e 41 Cost., eccesso di potere per ingiustizia manifesta; i divieti assoluti alla circolazione dei natanti gestiti dalle ditte ricorrenti attentano ai diritti fondamentali della libera iniziativa economica e della libertà di locomozione delle persone, senza arrecare vantaggi alla collettività ed agli interessi pubblici;

**e)** violazione dell'art. 11, l. n. 21 del 1992, eccesso di potere per sviamento, illogicità della motivazione, erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti; si assume la lesione dei diritti che la legge in questione, come interpretata dal Consiglio di Stato nel parere 11 dicembre 1996, attribuisce alla categoria dei noleggiatori su tutto il territorio nazionale e l'erroneità della giustificazione di una così ingiusta disciplina, ravvisata dal comune nella necessità di prevenire afflussi incontrollati di natanti autorizzati da comuni diversi, ma in realtà volta a favorire i noleggiatori veneziani;

**f)** violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7, 8 e 13 della l. n. 241 del 1990, sotto il profilo che venendo in considerazione, nella sostanza, atti di natura non generale, sarebbe stato necessario garantire la partecipazione al procedimento delle

categorie interessate e corredare la scelta comunale di adeguata motivazione.

**3.** L'impugnata sentenza – T.a.r. del Veneto, sezione II, n. 705 del 9 marzo 2007 -:

**a)** ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse ad agire, sollevata da alcune imprese di trasporti intervenute *ad opponendum*, nel presupposto che la vigente disciplina della circolazione acquea (art. 15, co. 4, del regolamento comunale n. 239 del 1994) impedisce già ai ricorrenti di imbarcare e sbarcare passeggeri nella zona a traffico limitato;

**b)** ha respinto l'eccezione, sollevata dalla difesa del comune di Venezia, di inammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 14 *ter*, cit. in quanto sollevata da soggetti diversi dalle autorità pubbliche che hanno partecipato alla conferenza di servizi;

**c)** ha accolto la doglianza imperniata sulla violazione del medesimo art. 14 *ter*, cit.;

**d)** ha accolto in parte il secondo, terzo, quarto e quinto motivo;

**e)** ha respinto le censure imperniate sulla disparità di trattamento fra taxisti e noleggiatori (tale capo non è stato impugnato ed è coperto dalla forza del giudicato interno);

**f)** ha assorbito le restanti censure;

**g)** ha respinto la domanda di risarcimento del danno (anche tale capo non è stato impugnato);

**h)** ha compensato fra le parti le spese di lite.

**4.** Con ricorso ritualmente notificato e depositato il comune di Venezia ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza del T.a.r. reiterando criticamente tutte le eccezioni e difese articolate in prime cure.

**5.** Si costituivano Blue s.r.l., Laguna Servizi s.n.c., Eredi Vianello Maurizio s.r.l., Azienda Trasporto Persone – Venezia – Motoscafi in servizio pubblico s.r.l., Raffaello s.a.s. deducendo da un lato, l'infondatezza del gravame in fatto e diritto, e dall'altro, riproponendo una parte dei motivi assorbiti in prime cure.

**6.** Con ordinanza cautelare n. 3907 del 17 luglio 2007 è stata accolta la domanda di sospensione degli effetti dell'impugnata sentenza nel decisivo presupposto che, pur avendo le determinazioni del comune di Venezia ricadute selettive, esse si giustificano in ragione della preminenza delle esigenze di salvaguardia ambientale.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 15 gennaio 2008.

**7.** L'appello è fondato e deve essere accolto.

A cagione della proposizione del gravame e della riproposizione di alcuni dei motivi assorbiti in prime cure è riemersa una parte del *thema decidendum* di primo grado, sicché conviene esaminare, per comodità espositiva, i motivi originari di primo grado nei limiti in cui sono stati devoluti in appello.

**7.1.** Può prescindersi dall'esame dell'eccezione di inammissibilità generale del ricorso di prime cure, riproposta dal comune di Venezia col gravame in trattazione, attesa l'infondatezza, nel merito, di tutti i motivi.

**7.2.** In ordine logico è prioritario l'esame dei mezzi di gravame con cui si reitera l'eccezione di inammissibilità della doglianza imperniata sulla violazione dell'art. 14 *ter*, co. 2, l. n. 241 del 1990 e comunque la sua infondatezza.

I mezzi sono entrambi fondati.

L'art. 14 *ter*, co. 2, l. n. 241 del 1990 stabilisce che << *La convocazione della prima riunione della conferenza di servizi deve pervenire alle amministrazioni interessate, anche per via telematica o informatica, almeno cinque giorni prima della relativa data. Entro i successivi cinque giorni, le amministrazioni convocate possono richiedere, qualora impossibilitate a partecipare, l'effettuazione della riunione in una diversa data; in tale caso, l'amministrazione procedente concorda una nuova data, comunque entro i dieci giorni successivi alla prima*>>.

La lettera e la *ratio* della norma, collocata all'interno della disciplina generale sul funzionamento delle conferenze di servizi cui non partecipano privati, sono chiare nell'indicare che i destinatari immediati – e dunque beneficiari – delle garanzie previste per lo svolgimento dei lavori della commissione sono le autorità che vi debbono prendere parte.



Il ché significa che se le amministrazioni interessate non lamentano la violazione di tali garanzie, non può certo essere il privato a sollevare in giudizio la relativa censura non avendo la disponibilità degli interessi pubblici sottostanti, intestati alle singole amministrazioni.

Tale esegesi risponde anche alla *ratio* complessiva del modulo procedimentale in questione che è quella di rendere più semplice e veloce l'azione amministrativa, ferma restando la serietà della ponderazione degli interessi in gioco la cui valutazione è rimessa però alle stesse amministrazioni.

Pertanto, quando le suddette finalità risultino assicurate dall'intervenuta espressione delle determinazioni di ogni singola autorità, devono ritenersi illogiche ed inutilmente ripetitive ulteriori convocazioni della conferenza (arg. da Cons. Stato, sez. II, 15 marzo 2006, n. 2997/2004).

Nel caso di specie è pacifico che i rappresentanti di tutte le amministrazioni convocate hanno partecipato alla conferenza di servizi senza sollevare obiezioni o chiedere rinvii.

La doglianza si rileva infondata anche nel merito.

In mancanza di una specifica normativa, i criteri di computo dei termini del procedimento amministrativo sono quelli che si rinvencono nella disciplina generale dettata dagli artt. 155 e ss. c.p.c. e 2963 c.c. (cfr. Cons. giust. amm., 27 maggio 1997, n. 181).

Regola cardine è che nel calcolo dei termini a giorni *dies a quo non computatur, dies ad quem computatur*.

Si pone una eccezione per i termini c.d. liberi per i quali non deve computarsi né il giorno iniziale né quello finale.

Ciò premesso, sia i termini ordinatori che quelli perentori ed intermedi (o dilatori come quello in contestazione nel caso di specie), possono essere considerati come liberi solo in presenza di una norma che tali espressamente li qualifichi (cfr. ex *plurimis* Cass., sez. lav., 20 maggio 2002, n. 7331).

Poiché la norma sancita dall'art. 14 *ter* cit. nulla dispone in tal senso, deve ritenersi che il termine di 5 giorni non sia libero.

Come evidenziato in precedenza, siffatta esegesi è coerente, anche dal punto di vista sostanziale, con la *ratio* della disciplina dei lavori della conferenza e dell'istituto in generale.

**7.3.** Con gli ulteriori mezzi il comune di Venezia contrasta l'accoglimento del secondo, terzo, quarto e quinto motivo del ricorso di primo grado.

L'appello è fondato.

La questione centrale consiste nello stabilire se il regime della circolazione acquea di Venezia possa variare a seconda della tipologia dell'attività esercitata in concreto dai vari natanti, nonché della provenienza della autorizzazione, a seconda cioè che sia stata rilasciata dal comune di Venezia o da altri comuni della gronda lagunare.

In linea generale la sezione non intende discostarsi dall'insegnamento dell'adunanza plenaria di questo Consiglio (cfr. 6 febbraio 1993, n. 3), che in materia di scrutinio della legittimità dei provvedimenti limitativi della circolazione veicolare all'interno dei centri abitati ha evidenziato come tali atti siano espressione di scelte latamente discrezionali, che coprono un arco molto esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere temperati, secondo criteri di ragionevolezza.

Ciò premesso, deve escludersi, sulla scorta dell'ampia istruttoria e dei pareri favorevoli acquisiti in sede di conferenza di servizi da tutte le amministrazioni interessate (statali e regionali), che siano riscontrabili il vizio di difetto di motivazione, di contraddittorietà e carenza di istruttoria dedotto sotto molteplici profili dagli originari ricorrenti.

Quanto alla ragionevolezza della scelte concretamente assunte dal comune di Venezia la sezione osserva che tale scrutinio può essere effettuato solo *ab externo*, controvertendosi in sede di legittimità.

In primo luogo, emerge *per tabulas* che il comune di Venezia ha inteso evitare una espansione incontrollata dell'afflusso di natanti commerciali autorizzati da comuni diversi.

Sul punto non può accogliersi il rilievo, sostenuto dai privati e avallato dal primo giudice, secondo cui a mente dell'art. 12, comma 5, l.r. n. 63 del 1993 sarebbe la provincia a stabilire i

contingenti massimi di imprese di noleggio a livello intercomunale. La norma in questione, infatti, disciplina l'adozione dei regolamenti da parte dei comuni, limitandosi a stabilire che in sede regolamentare i comuni lagunari tengano conto dell'impatto del numero complessivo delle licenze sul moto ondoso; neppure l'art. 10 della medesima legge, che delega alle province taluni precisi compiti in materia di navigazione interna, prevede che queste ultime possano fissare autoritativamente i contingenti massimi di licenze di trasporto per i comuni della gronda.

La contestata misura non è isolata ma si inserisce all'interno di una vasta e complessa manovra regolatoria che ha comportato restrizioni per tutte le categorie di natanti (dalle unità a remi a quelle che esercitano il servizio pubblico di linea).

La diversità del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei natanti, non è stata *ex abrupto* introdotta per la prima volta dalle impugnate ordinanze, ma risale sia al piano per il riordino del traffico acqueo del 1997 (che ha graduato la gerarchia delle funzioni ponendo all'ultimo posto quelle assolute dai noleggiatori), sia al regolamento comunale attuativo della l. r. n. 63 del 1993 (approvato con deliberazione n. 239 del 1994), che aveva previsto l'obbligo per questa categoria di operatori di avvalersi esclusivamente di determinati punti di approdo e solo per lo

svolgimento di certe attività (art. 15); le ordinanze in questione, pertanto, si pongono in linea di continuità con la precedente disciplina normativa e programmatoria.

Parimenti infondate sono le doglianze con cui si lamenta la violazione degli artt. 16 e 41 Cost.

In primo luogo giova precisare che, contrariamente a quanto affermato nel ricorso di primo grado e ribadito nella memoria di costituzione in appello, il comune di Venezia non ha vietato *tout court* l'accesso e la circolazione all'intero territorio, ma solo a delimitate, seppur vaste, zone dell'abitato urbano particolarmente esposte all'azione dannosa del moto ondoso.

La parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica discende quindi dall'esigenza di tutela del particolarissimo patrimonio culturale ed ambientale che fa di Venezia un *unicum* mondiale.

La gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente ed al paesaggio (cfr. da ultimo Corte cost. 7 novembre 2007 n. 367).

L'impugnata sentenza desume l'irragionevolezza delle scelte operate dal comune evidenziando come, successivamente all'adozione degli atti impugnati, l'ente avrebbe predisposto una bozza di delibera onde aumentare i contingenti numerici dei taxisti e dei noleggiatori.

Tale circostanza (che se realmente sussistente getterebbe in un cono d'ombra i provvedimenti impugnati), è irrilevante nel presente giudizio in quanto:

- la regola generale è che nel processo amministrativo i provvedimenti autoritativi vengono valutati sulla scorta della situazione di fatto e diritto presente al momento della loro adozione;
- il comune non ha mai formalmente perfezionato la proposta in questione che pertanto non è mai venuta a giuridica esistenza.

**7.4.** Da ultimo occorre esaminare la doglianza, riproposta in questo grado, concernente la violazione dell'art. 11, l. n. 21 del 1992 che consente alle aziende di noleggio di svolgere il servizio su tutto il territorio nazionale con l'unico vincolo che la rimessa da cui inizia il servizio si trovi nel territorio del comune che ha rilasciato la licenza.

La censura non è suscettibile di favorevole esame.

Come evidenziato in precedenza il comune di Venezia non ha interdetto in modo assoluto l'accesso al proprio territorio alle imprese in questione.

Inoltre lo scopo primario della richiamata norma – come interpretata dal menzionato parere del Consiglio di Stato - non può essere piegato fino al punto di assicurare una sorta di immunità *de futuro* rispetto a qualsivoglia intervento regolatorio da parte di autorità chiamate a tutelare altri

interessi che non siano quelli strettamente legati all'esercizio della libertà d'impresa delle aziende di noleggio.

**8.** In conclusione l'appello del comune di Venezia deve essere accolto con la consequenziale riforma parziale dell'impugnata sentenza - rimanendo fermi i capi non impugnati - e la completa reiezione del ricorso di primo grado.

Nella parziale novità e complessità delle questioni affrontate il collegio ravvisa giusti motivi per compensare integralmente fra le parti costituite le spese di entrambi i gradi di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso meglio specificato in epigrafe:

- accoglie l'appello e per l'effetto, in riforma parziale della sentenza impugnata, respinge *in toto* il ricorso di primo grado;
- dichiara integralmente compensate fra tutte le parti costituite le spese di ambedue i gradi di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2008, con la partecipazione di:

- |                          |               |
|--------------------------|---------------|
| Emidio Frascione         | - Presidente  |
| Giuseppe Severini        | - Consigliere |
| Marco Lipari             | - Consigliere |
| Caro Lucrezio Monticelli | - Consigliere |

Vito Poli Rel. Estensore - Consigliere

ESTENSORE

f.to Vito Poli

IL PRESIDENTE

f.to Emidio Frascione

IL SEGRETARIO

f.to Agatina Maria Vilardo

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/03/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE

F.to Antonio Natale