



N. 00877/2015 REG.PROV.COLL.
N. 01896/2013 REG.RIC.
N. 00285/2014 REG.RIC.
N. 01618/2014 REG.RIC.
N. 01653/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 1896 del 2013, proposto da:

Comune di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dagli avvocati Antonio Iannotta, Marzia Masetto e Giulio Gidoni, con domicilio in Venezia, S. Marco, 4091;

contro

Autorità Portuale di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Zunarelli, Alberto Pullini e Jacopo Esposito, con domicilio eletto presso Jacopo Esposito in Venezia, Santa Marta Fabbricato, 13; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Venezia Terminal Passeggeri s.p.a., in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Maria Curato, Vittorio Domenichelli e Giuseppe Scuglia, con domicilio eletto presso Francesco M. Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

sul ricorso numero di registro generale 285 del 2014, proposto da:

Comune di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marzia Masetto, Antonio Iannotta e Giulio Gidoni, con domicilio in Venezia, S. Marco, 4091;

contro

Capitaneria di Porto di Venezia, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63; Autorità Portuale di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Jacopo Esposito, Stefano Zunarelli e Alberto Pullini, con domicilio eletto presso Jacopo Esposito in Venezia, Santa Marta Fabbricato, 13; Magistrato alle Acque; Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Venezia Terminal Passeggeri s.p.a., in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Scuglia, Francesco Maria Curato e Vittorio Domenichelli, con domicilio eletto presso Francesco M. Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

sul ricorso numero di registro generale 1618 del 2014, proposto da:

Associazione Ambienteveneziana - per la Tutela della Laguna e dell'Entroterra di Venezia, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Seno, con domicilio eletto presso Paolo Seno in Mestre, Via Giosuè Carducci 45;

contro

Autorità Portuale di Venezia, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Jacopo Esposito, Stefano Zunarelli e Alberto Pullini, con domicilio eletto presso Jacopo Esposito in Venezia, Santa Marta Fabbricato, 13;

sul ricorso numero di registro generale 1653 del 2014, proposto da:

Comune di Venezia, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maurizio Ballarin, Nicoletta Ongaro, Marzia Masetto e Antonio Iannotta, con domicilio in Venezia, S. Marco, 4091;

contro

Autorità Portuale, in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Jacopo Esposito, Stefano Zunarelli e Alberto Pullini, con domicilio eletto presso Jacopo Esposito in Venezia, Santa Marta Fabbricato, 13; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Capitaneria di Porto di Venezia, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona dei rispettivi rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

nei confronti di

Venezia Terminale Passeggeri s.p.a., in persona del rappresentante legale pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Domenichelli, Giuseppe Scuglia e Francesco Maria Curato, con domicilio eletto presso Francesco M. Curato in Venezia, Piazzale Roma, 468/B;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1896 del 2013:

della delibera n. 11 del 26.9.2013 con cui il Comitato Portuale ha deciso lo scavo del Canale "Contorta - S. Angelo" in quanto ritenuto come l'unico studio al momento completo ed esaustivo disponibile, idoneo a limitare le interferenze tra il traffico passeggeri quello commerciale e a consentire l'accesso al porto crocieristico senza transitare per l'area industriale di Marghera, oltre che la soluzione applicativa ideale del decreto n. 79/12; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

quanto al ricorso n. 285 del 2014:

- del decreto della Capitaneria di Porto di Venezia - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 472 del 5.12.2013 di applicazione del decreto interministeriale n. 79 del 2.3.2012. Individuazione delle vie di accesso alla Stazione marittima del Porto di Venezia alternative a quelle vietate alla navi di stazza lorda superiore a 40.000 GT; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

quanto al ricorso n. 1618 del 2014:

- del decreto presidenziale dell'Autorità Portuale resistente n. 1697 del 12.8.2014 con il quale è stata disposta l'approvazione del progetto preliminare di adeguamento via acqua di accesso alla stazione Marittima di Venezia e riqualificazione delle aree limitrofe al Canale Contorta Sant'Angelo - rev Luglio 2014 con gli elaborati indicati e con il quale è stato dato mandato alla segreteria tecnica dell'Autorità di: a. aggiornare il Piano Triennale delle Opere pubbliche e relativo Elenco Annuale anche ai fini della richiesta di

finanziamento; b. predisporre tutti gli atti e documenti necessari per avviare l'iter autorizzativo di cui all'art. 1 presso gli organi competenti; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

quanto al ricorso n. 1653 del 2014:

- del decreto presidenziale dell'Autorità Portuale resistente n. 1697 del 12.8.2014 con il quale è stata disposta l'approvazione del progetto preliminare di adeguamento via acqua di accesso alla stazione Marittima di Venezia e riqualificazione delle aree limitrofe al Canale Contorta Sant'Angelo - rev Luglio 2014 con gli elaborati indicati e con il quale è stato dato mandato alla segreteria tecnica dell'Autorità medesima di: a. aggiornare il Piano Triennale delle Opere pubbliche e relativo Elenco Annuale anche ai fini della richiesta di finanziamento; b. predisporre tutti gli atti e documenti necessari per avviare l'iter autorizzativo di cui all'art. 1 presso gli organi competenti; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Portuale di Venezia, della Capitaneria di Porto di Venezia, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Venezia Terminale Passeggeri s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2015 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. 1896/13, 285/14, 1618/14 e 1653/14) tutti ritualmente notificati, il Comune di Venezia e Associazione Ambienteveneziana - per la tutela della laguna e dell'entroterra di Venezia, hanno adito l'intestato Tribunale per chiedere l'annullamento degli atti, meglio in epigrafe riportati, preordinati alla realizzazione della via acqua di accesso alla stazione marittima di Venezia mediante adeguamento delle attuali dimensioni del canale Contorta Sant'Angelo, individuato a tal fine in quanto unica via di accesso, tra le varie soluzioni ipotizzate, in relazione alla quale risulterebbe essere stato effettuato uno studio completo ed esaustivo, *"idoneo a limitare le interferenze tra il traffico passeggeri e quello commerciale e a consentire l'accesso al porto crocieristico senza transitare per l'area industriale di Marghera"* (cfr. delibera Comitato Portuale n. 11/2013).

La vicenda in esame si collega dunque storicamente e logicamente, alla pregressa fase contenziosa conclusasi con l'annullamento giurisdizionale dell'ordinanza della Capitaneria di Porto di Venezia n. 153/2013, recante vincoli alla navigazione nel canale della Giudecca e nel canale di San Marco per navi di particolare stazza, in quanto assunta senza attendere, come prescritto dall'art 3 del decreto interministeriale n. 79 del 2012 (c.d. Clini – Passera), la messa a disposizione una via alternativa da adibire al passaggio delle navi da crociera.

Via alternativa di navigazione frattempo individuata dai provvedimenti in contestazione nel canale Contorta Sant'Angelo, richiedente però a tal scopo importanti interventi di adeguamento della sua attuale portata, che ad avviso degli enti ricorrenti andrebbero a compromettere irreversibilmente il delicato equilibrio lagunare.

Equilibrio peraltro già visibilmente alterato dalla realizzazione negli anni Sessanta del secolo trascorso del Canale dei Petroli, colpevole di aver innescato, a causa della conseguente alterazione delle correnti marine, un inarrestabile fenomeno di erosione e di fuoriuscita dei sedimenti dalla laguna di Venezia, la quale si starebbe trasformando, col passare degli anni, in un vero e proprio braccio di mare.

Con il primo dei ricorsi in epigrafe (n.r.g. 1896/13), il Comune di Venezia ha impugnato la delibera del Comitato Portuale n. 11/2013, recante *"Conseguenze applicative del D.M. 79 del 02.03.2012"*, con la quale è stata assunta la decisione di procedere ai lavori di adeguamento del Canale Contorta Sant'Angelo.

Nel merito, il gravame è stato affidato ai seguenti motivi:

I. Violazione di legge. Violazione del Piano Portuale. Violazione della strumentazione urbanistica comunale vigente. Violazione del Piano di assetto territoriale adottato. Violazione del P.A.L.A.V. Violazione dell'art. 117 della Costituzione. Violazione della legge n. 84 del 1994.

La delibera del Comitato Portuale n. 11/2013 sarebbe illegittima perché l'opera ivi prevista non sarebbe stata inserita nel piano regolatore portuale e negli strumenti urbanistici comunali.

Sotto altro profilo, la delibera in questione si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 9, della legge n. 84/1994 *"Riordino della legislazione in materia portuale"*, in quanto l'opera in questione non risulta inserita nel piano triennale dell'Autorità Portuale, né risulta essere stata individuata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti quale opera infrastrutturale da realizzare.

II. Violazione di legge: falsa applicazione del decreto interministeriale n. 79/2012 "Clini – Passera". Eccesso di potere. Travisamento dei fatti. Carenza di istruttoria. Carenza di motivazione. Violazione della legislazione speciale per Venezia, in particolare della legge n. 171/73.

La decisione di procedere ai lavori di adeguamento del canale Contorta Sant'Angelo contrasterebbe con le previsioni del decreto interministeriale n. 79/2012, nella parte in cui dispone che l'operatività del divieto di transito di tali imbarcazioni nel canale di San Marco e nel canale della Giudecca sia condizionato all'individuazione *"di vie di navigazione praticabili"* garantendo al contempo *"il massimo livello di tutela dell'ambiente lagunare"* e non anche alla creazione di una nuova via d'acqua di grande impatto ambientale, tenuto peraltro conto delle abnormi dimensioni, rispetto alle attuali, che il canale in questione dovrà possedere al fine di consentire il passaggio in sicurezza delle navi da crociera.

Sotto altro profilo, l'avversata delibera del Comitato Portuale sarebbe viziata per difetto d'istruttoria perché adottata in via unilaterale dall'Autorità Portuale senza alcun confronto con gli altri enti interessati, in particolare il Comune di Venezia.

Da ultimo, detta delibera sarebbe illegittima perché adottata in contrasto con le prescrizioni dettate dalla legislazione speciale per Venezia di cui all'art. 1 della legge n. 171/73, a tenore del quale *"la salvaguardia di Venezia e della sua laguna è dichiarata problema di preminente interesse nazionale. La repubblica garantisce la salvaguardia dell'ambiente e della città di Venezia e della sua laguna, ne tutela l'equilibrio idraulico (...). Al perseguimento delle predette finalità concorrono, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, lo stato, la regione, e gli enti locali"*.

Con il secondo atto di ricorso (n.r.g. 285/14), l'Amministrazione comunale ha impugnato il decreto della Capitaneria di Porto di Venezia – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 472 del 5 dicembre 2013, recante *"Applicazione del decreto interministeriale n. 79 del 2 marzo 2012. Individuazione delle vie di accesso alla Stazione marittima del Porto di Venezia alternative a quelle vietate alle navi di stazza lorda superiore a 40.000 GT"*.

In punto di diritto, il gravame è stato affidato ai seguenti motivi:

I. Incompetenza della Capitaneria di Porto. Violazione di legge: violazione art. 1269 del regio decreto n. 327/42. Violazione dell'art. 4 della legge n. 366/63. Violazione della legislazione speciale per Venezia. Violazione della legge n. 798 del 1994. Falsa applicazione del decreto interministeriale n. 79/2012 "Clini – Passera".

Illegittimità derivata: illegittimità del decreto interministeriale n. 79/2012 "Clini – Passera" e del dispaccio 20.11.2013.

Il decreto della Capitaneria di Porto di Venezia n. 472/13 - con il quale, in pretesa applicazione del decreto interministeriale n. 79/12, è stato individuato il canale Contorta - Sant'Angelo *"quale via di navigazione praticabile alternativa a quelle vietate, alle navi di stazza lorda superiore alle 40.000 G.T., del Canale di San Marco e del Canale della Giudecca"*, in quanto avente *"caratteristiche tecnico – nautiche tali da garantire il necessario coefficiente di sicurezza e assicurare la compatibilità con le esigenze della navigazione commerciale nel porto di Venezia"* - sarebbe illegittimo in conseguenza dell'asserita incompetenza della Capitaneria a decidere in ordine alla realizzazione di una grande opera infrastrutturale, quale quella inerente lo scavo del canale in questione.

Detta decisione rientrerebbe, invero, nelle competenze e funzioni del Magistrato alle acque, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 366 del 1963 - recante *"Nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado"* - il quale recita testualmente che *"Al Magistrato alle acque spettano la sorveglianza sull'intera laguna e la disciplina di tutto quanto abbia attinenza con il mantenimento del regime lagunare. Tutti gli enti pubblici e privati, ivi compreso l'Ufficio del genio civile per le opere marittime di Venezia, dovranno ottenere, prima di eseguire escavi od opere di qualsiasi natura entro il perimetro lagunare, il nulla-osta del Magistrato alle acque"*.

Il vizio di competenza del provvedimento in contestazione, discenderebbe, inoltre, dal fatto che sarebbe stato emanato in pretesa esecuzione del dispaccio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 20 novembre 2013 e del decreto interministeriale *"Clini – Passera"*, nella parte in cui detti atti demandano alla Capitaneria di Porto *"l'individuazione della via alternativa praticabile di accesso alla Marittima"*, al fine di consentire al Ministero predetto di avviare *"il conseguente procedimento amministrativo per la sua spedita realizzazione"* (in tal senso, il dispaccio del 20 novembre 2013, nonché art. 3 delle disposizioni transitorie del decreto interministeriale n. 79/12).

II. Violazione di legge: violazione della legislazione speciale per Venezia, in particolare della legge n. 171/73 e degli artt. 3 e 4 della legge n. 798 del 1994. Violazione del principio fondamentale di rango costituzionale della leale collaborazione tra enti. Eccesso di potere. Carenza di istruttoria. Carenza di motivazione. Contraddittorietà e perplessità della motivazione.

Il decreto in questione sarebbe altresì illegittimo, perché adottato in elusione della normativa speciale di cui agli artt. 3 e 4 della legge n. 798/1984, nella parte in cui si prevede che la valutazione del progetto in contestazione andrebbe effettuata dal Comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in comparazione agli altri progetti alternativi e previo svolgimento di una effettiva proficua collaborazione tra tutti gli enti coinvolti.

III. Violazione di legge. Violazione del Piano Portuale. Violazione della strumentazione urbanistica comunale vigente. Violazione del Piano di Assetto del territorio adottato. Violazione del P.A.L.A.V.. Violazione dell'art. 117 della Costituzione. Violazione della legge n. 84 del 1994 sotto altro profilo.

L'opera di scavo del nuovo canale non risulterebbe prevista dagli strumenti urbanistici vigenti, ponendosi così in contrasto con la legge n. 84/1994, nella parte in cui prescrive inequivocabilmente che *"Le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti"*.

Sotto altro profilo, l'illegittimità di detta opera discenderebbe dal suo mancato inserimento nel Piano Triennale dell'Autorità Portuale.

IV. Violazione di legge: falsa applicazione del decreto interministeriale n. 79/2012 "Clini – Passera". Eccesso di potere. Travisamento dei fatti. Carenza di istruttoria. Carenza di motivazione.

Da ultimo, l'opera in questione contrasterebbe con le previsioni del decreto interministeriale n. 79/2012, nella parte in cui dispone che l'operatività del divieto di transito delle navi da crociera nel canale di San Marco e nel canale della Giudecca è condizionata all'individuazione *"di vie di navigazione praticabili"* che garantiscano al contempo *"il massimo livello di tutela dell'ambiente lagunare"*, e non anche alla creazione di una nuova via d'acqua di grande impatto ambientale.

Con l'ultimo atto di ricorso (n.r.g. 1653/14), il Comune di Venezia ha impugnato il decreto dell'Autorità Portuale n. 1697 del 12.8.2014, con il quale è stata disposta l'approvazione del progetto preliminare di *"Adeguamento via acqua di accesso alla stazione Marittima di Venezia e riqualificazione delle aree limitrofe al Canale Contorta Sant'Angelo - rev Luglio 2014"* e con il quale è stato dato mandato alla segreteria tecnica dell'Autorità medesima di: *"a. aggiornare il Piano Triennale delle Opere pubbliche e relativo Elenco Annuale anche ai fini della richiesta di finanziamento; b. predisporre tutti gli atti e documenti necessari per avviare l'iter autorizzativo di cui all'art. 1 presso gli organi competenti, ivi compresa la domanda da presentare ai sensi degli artt. 165 e 182 del Dlgs 163/2006 e s.m.i. per l'attuazione della procedura di impatto ambientale presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ai fini dell'acquisizione del parere di competenza"*.

Nel merito il gravame è stato affidato ai seguenti motivi:

I. Violazione di legge: violazione dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 c.d. legge obiettivo. Violazione degli artt. 161 e ss del d.lgs. n. 163 del 2006. Violazione della legislazione speciale per Venezia. eccesso di potere. travisamento dei fatti. Assenza di presupposti. Anomalia della procedura.

Il progetto di ricalibratura del canale Contorta Sant'Angelo non sarebbe stato inserito nell'Allegato XI del programma infrastrutture strategiche di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001.

II. Violazione di legge. Violazione del Piano Portuale. Violazione della strumentazione urbanistica comunale vigente. Violazione del Piano di Assetto del territorio adottato. Violazione del P.A.L.A.V. Violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Eccesso di potere. Carenza dei presupposti. Sviamiento.

L'opera in questione si porrebbe in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, in quanto non contemplata in nessuno di questi.

III. Violazione di legge. Incompetenza dell'Autorità marittima. Violazione dell'art. Carenza di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere.

L'istruttoria svolta dalla Capitaneria di Porto di Venezia nell'ambito del procedimento di individuazione della via di accesso nella laguna di Venezia delle navi da crociera, sarebbe illegittima in conseguenza dell'asserita incompetenza della Capitaneria stessa ad attuare le disposizioni contenute nel decreto interministeriale n. 79/2012.

IV. Violazione di legge. Violazione della legislazione speciale per Venezia. Violazione del principio costituzionale di cui all'art. 9 della Costituzione. Violazione della legge n. 77 del 2006. Carenza di presupposti e di istruttoria.

Negli atti impugnati mancherebbe qualsivoglia riferimento alla necessaria salvaguardia della città di Venezia quale questione di preminente interesse nazionale, conformemente a quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 171/1973, secondo cui *"La Repubblica garantisce la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico e artistico della città di Venezia e della sua laguna, ne tutela l'equilibrio idraulico, ne preserva l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque e ne assicura la vitalità socio – economica nel quadro dello sviluppo generale e dell'assetto territoriale della regione"*.

L'avverso decreto dell'Autorità Portuale n. 1697 del 12.8.2014 è stato altresì impugnato dall'Associazione Ambienteveneziana - per la tutela della laguna e dell'entroterra di Venezia, la quale ha riproposto, nella sostanza, le medesime doglianze formulate dall'Amministrazione comunale.

Le intime Amministrazioni si sono costituite in giudizio per resistere ai suesposti atti di ricorso, contestando le censure *ex adverso* svolte e concludendo per il loro rigetto.

Sì è altresì costituita in giudizio, con atto di intervento *ad opponendum*, Venezia Terminal Passeggeri S.p.A., concludendo anch'essa per il rigetto delle doglianze proposte avverso gli atti impugnati.

In vista dell'udienza di merito, le parti in causa hanno depositato memorie difensive con le quali insistono nelle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza del giorno 20 maggio 2015, le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

Con i ricorsi in epigrafe, si pone all'esame del Collegio la legittimità degli atti e dei provvedimenti preordinati alla realizzazione della via acquea di accesso alla stazione marittima di Venezia, mediante adeguamento delle attuali dimensioni del canale Contorta Sant'Angelo.

Tanto premesso in via preliminare, il Collegio dispone la riunione degli epigrafati ricorsi, stante l'evidente connessione oggettiva tra gli stessi, essendo tutti egualmente indirizzati all'annullamento di atti e provvedimenti inseriti nella medesima complessa procedura finalizzata alla messa in opera del progetto di ricalibratura del succitato canale.

Nel merito, i ricorsi così riuniti devono essere accolti con particolare riferimento alle rilevanti carenze riscontrabili sotto il profilo istruttorio.

Si premette al riguardo che la problematica in esame coinvolge vario ordine di considerazioni che attengono, non soltanto all'opera in se considerata, ma si estendono al tema generale degli equilibri dell'ambiente lagunare di Venezia ed alla loro salvaguardia ciò che comporta una analisi di tutte le componenti che ineriscono alla materia, prospettate in un'ottica di carattere unitario,

La vicenda relativa ai transiti turistici diretti al Porto di Venezia deve pertanto essere esaminata, non soltanto con riferimento alla soluzione come sopra individuata dall'Autorità Portuale, per la sua – o meno – intrinseca validità, ma anche in adeguati termini di compatibilità e sostenibilità generale delle opere da realizzare, in riferimento alle molteplici esigenze degli assetti lagunari e portuali; ciò che deve formare oggetto di valutazioni necessariamente preventive.

Occorre, in sintesi, disporre non soltanto di analisi tecniche di fattibilità di una determinata opera, ma anche di ogni altro elemento che riguardi i possibili risvolti penalizzanti a carico dell'ambiente e della vita portuale, nonché agli interessi economici e sociali strettamente connessi con l'attività crocieristica.

Non risulta, infatti, essere stata svolta, nell'ambito della complessa sequenza procedimentale preordinata all'individuazione della nuova via di passaggio delle navi da crociera nella laguna di Venezia, la disamina completa ed approfondita di tutte le soluzioni progettuali proposte in varie sedi e concorrenti per l'individuazione dell'ipotesi maggiormente idonea a contemperare tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti.

La scelta dell'Autorità Portuale è stata, infatti, essenzialmente concentrata sull'aprioristico presupposto che il contestato progetto di ricalibratura del canale Contorta Sant'Angelo rappresenterebbe, allo stato, *“l'unico studio al momento completo e d esauritivo disponibile, idoneo a limitare le interferenze tra il traffico passeggeri e quello commerciale, consentendo alle navi passeggeri di raggiungere il terminal marittima senza transitare per l'area industriale di Marghera”* (cfr., in tal senso, l'impugnata delibera del Comitato Portuale n. 11 del 26 settembre 2013).

Il medesimo ordine di considerazioni, è stato peraltro svolto nel successivo decreto della Capitaneria di Porto n. 472 del 5 dicembre 2013, ove si legge che *“la proposta canale Contorta – sant'Angelo – elaborata dall'Autorità portuale sulla base del precedente studio di massima del Magistrato alle acque medesimo – per gli aspetti connessi alla sicurezza della navigazione e alla gestione del traffico in laguna rappresenti l'unico studio al momento completo ed esauritivo disponibile”*, nonché nel decreto presidenziale dell'Autorità Portuale di Venezia n. 1697 del 12 agosto 2014, nella parte in cui rinvia *per relationem* al predetto decreto della Capitaneria di Porto.

Dal tenore letterale dei richiamati provvedimenti, appare pertanto evidente che l'individuazione del canale Contorta Sant'Angelo, quale unica via alternativa da utilizzare per l'accesso delle navi da crociera nella laguna di Venezia, è stata determinata senza alcuna effettiva comparazione con gli altri tragitti in astratto ipotizzabili, svolgendo peraltro un'analisi del tutto superficiale degli stessi e di cui vengono sommariamente evidenziati i soli aspetti allo stato negativi.

Ciò senza effettuare alcuna concreta valutazione in ordine alle possibili integrazioni progettuali che potrebbero avvalorare ipotesi attualmente non esaurientemente definite, con ogni dovuta puntualizzazione in ordine al raffronto costi benefici delle opere in questione, sia sul piano ambientale e logistico che su quello strettamente tecnico.

Né può giovare, in senso contrario, il rilievo che l'ipotesi Contorta - Sant'Angelo abbia ricevuto considerazioni tecniche di una qualche rilevanza presso varie sedi d'esame, in quanto non risulta, come detto, che sia mai intervenuto un adeguato studio comparativo con le altre soluzioni ipotizzabili (allo stato rimaste ancora in una fase di studio incompleta), anche riguardo alle esigenze turistiche ed agli altri interessi economici ed occupazionali portuali.

E' stata quindi privilegiata una soluzione progettuale aprioristicamente ipotizzata al di fuori di ogni adeguata ponderazione sul piano dei costi, dei tempi di realizzazione, nonché del minore impatto ambientale possibile sull'equilibrio lagunare, come peraltro specificatamente imposto dal decreto interministeriale n. 79/2012 (Clini – Passera), nella parte in cui richiede espressamente il perseguimento del *“massimo livello di tutela dell'ambiente lagunare”*.

Nei termini dianzi descritti, le rilevate carenze istruttorie risultano ancor più evidenti se si considera il fatto che l'impugnato decreto dell'Autorità Portuale di Venezia n. 1679 del 12 agosto 2014, con il quale è stata disposta l'approvazione del progetto preliminare di ricalibratura del canale Contorta Sant'Angelo, è stato emanato senza una consapevole presa d'atto in relazione al negativo parere reso nella seduta del 27 settembre 2013, dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la quale, nel pronunciarsi in ordine alla compatibilità ambientale del contestato progetto di adeguamento del citato canale, ha rilevato che *"il progetto preliminare proposto dall'Autorità portuale di Venezia relativo a "Adeguamento via acqua di accesso alla Stazione Marittima di Venezia e riqualificazione delle aree limitrofe al canale Contorta - Sant'Angelo" risulta di particolare complessità progettuale, sia con riferimento ai significativi impatti ambientali sull'intero ecosistema lagunare in fase di cantiere e in fase di esercizio, sia con riferimento ai previsti tempi di realizzazione, pari ad almeno quattro anni, elementi che suggeriscono un diverso approccio per l'individuazione di una soluzione temporale, progettuale e ambientale sostenibile al fine di dare attuazione al DM 02/03/2012"*.

Alla stregua di quanto esposto, appare evidente – e tuttavia si ribadisce - che la scelta del canale Contorta - Sant'Angelo risponde a considerazioni aprioristicamente orientate a tale conclusione e sulla base di inadeguate valutazioni, non supportate dai necessari studi ed approfondimenti comparatistici.

L'Autorità Portuale ha inoltre sostenuto, nel provvedimento impugnato che l'individuazione del sito in contestazione costituirebbe competenza esclusiva di detta autorità, ed ha indicato a supporto le disposizioni di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, di riordino della legislazione in materia portuale.

Rientra, senza alcun dubbio, nella riferita competenza la regolamentazione e la distribuzione delle risorse portuali, nonché la realizzazione di nuove opere a servizio delle esigenze della struttura, ma ciò non può comportare la apodittica riserva di esclusività in riferimento a opere di valenza non soltanto locale, ma di riflesso nazionale ed internazionale, in quanto, al riguardo, devono ritenersi necessari apporti che fuoriescono dalle logiche della organizzazione della sola vita portuale, anche considerato che non appare definito l'ambito stesso della portualità veneziana, dovendosi ritenere che una più ampia visione del problema vada ad incidere su altre realtà portuali inrenti alla Laguna Veneta che è ambito ben più ampio della stretta laguna della città di Venezia.

Ne deriva che ogni possibile intervento richieda apporti differenziati da parte delle numerose Autorità chiamate ad esprimersi in argomento, per il chè l'avvio di un procedimento imputabile ad una soltanto di esse, debba richiedere ogni opportuna concertazione preventiva, con tutti i settori di competenza, onde evitare che una scelta autonomamente effettuata, possa venire ad essere caducata, a distanza di tempo e nel corso dell'iter residuo, da successive valutazioni ostative provenienti da altri soggetti competenti in materia, con grave dispendio di tempi in un contesto che richiede particolare urgenza e speditezza.

Non ultima considerazione al proposito, va espressa nella circostanza che per un periodo indeterminato (quattro anni per la ipotesi di realizzazione del Canale Contorta) i transiti delle navi da crociera dovranno continuare ad utilizzare il Canale della Giudecca, sempre in ottemperanza al D.M. Clini Passera che subordinava e tuttora subordina la operatività dei divieti ivi previsti alla effettiva disponibilità di vie di transito alternative.

Si vuole con ciò significare che l'individuazione del nuovo percorso, a causa del lacunoso iter di natura amministrativa da cui deriva, debba ancora trovare una coerente adesione delle maggiori Autorità competenti, e meno che mai possa intervenire senza una organica previa analisi dei rilievi provenienti dal Comune di Venezia, che peraltro è il principale interessato allo sviluppo del turismo, della portualità, dell'ambiente e di ogni altro fattore inerente il contesto assolutamente unico al mondo del territorio veneziano e delle aree connesse.

Considerato pertanto che, allo stato, nessuna delle ipotesi praticabili è idonea ad assolvere ai caratteri di urgenza stabiliti dal decreto interministeriale Clini - Passera e, pertanto, prima di determinare impegni, potenzialmente irreversibili, possa procedersi ad ogni ulteriore studio di fattibilità, anche in collaborazione con il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, massimo Organo tecnico consultivo dello Stato e che non sembra opportuno che venga interessato al tema unicamente nella fase terminale dell'iter progettuale.

Sembra pertanto evidente, che allo stato della elaborazione della problematica, assolutamente superficiale, nemmeno sarebbe promuovibile l'avvio di un procedimento come sopra adottato per il nuovo Canale, che non dispone, negli orientamenti degli ambienti interessati, di alcuna base di condivisibilità, per il che, le ulteriori Autorità chiamate a dare seguito alla proposta nella sequenza di concertazione che la materia attende e che comporta autonome espressioni di pareri tecnici ed ambientali, di diversa natura e diversa imputazione.

Né può ritenersi che la natura di opera strategica, assegnata al caso in oggetto, possa costituire, per la peculiarità degli interessi in gioco, un pretesto per privilegiare una scelta di particolare importanza afferente a beni ritenuti "Patrimonio dell'Umanità".

Scelta maturata in un ambito assolutamente inadeguato alla portata di un problema che si pone alla attenzione della Comunità internazionale e non solo del contesto veneziano.

Sembra pertanto evidente che gli atti impugnati, lungi dal costituire momenti endoprocedimentali di un più ampio e complesso procedimento comparativo, rappresentano fase autonoma di un processo valutativo compiuto, che esaurisce i poteri istituzionali dell'Autorità Portuale e che pertanto comporta effetti propri, autonomi ed indipendenti che precludono in via di fatto lo studio comparativo, con adeguate ponderazioni, delle altre soluzioni progettuali rimaste allo stato in una fase ancora preparatoria.

Da qui l'interesse diretto ed attuale degli enti ricorrenti a veder caducata la scelta in contestazione, per quanto riguarda la sua adozione in se considerata, a prescindere dagli esiti ancora purtroppo lontani delle procedure satelliti riguardanti i progetti alternativi, i quali assumono particolare valenza, proprio alla luce di quanto già anticipato dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che ha puntualmente espresso fondati dubbi circa la sostenibilità e fattibilità del progetto Contorta S'Antangelo, prospettando, al riguardo, critiche fin da ora potenzialmente ostative alla sua realizzazione.

Non intende il Collegio, per quanto sopra considerato, sovrapporsi alle scelte discrezionali delle Amministrazioni coinvolte nella problematica, ma ritiene di dover censurare gli atti impugnati, per gli evidenti vizi concettuali lamentati, quali carenza di istruttoria, erroneità dei presupposti, irragionevolezza e contrasto con i criteri di sana amministrazione.

Per le considerazioni che precedono, i ricorsi in esame devono essere accolti previo assorbimento delle altre doglianze proposte, stante il carattere preliminare ed assorbente dei vizi rilevati.

Tenuto conto della evidente complessità della fattispecie controversa, 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, li accoglie ai sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Alessio Falferi, Primo Referendario

Enrico Mattei, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/07/2015

IL SEGRETARIO

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