

N. 01373/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00149/2014 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 149 del 2014, proposto da:

Consorzio Motoscafi Venezia, Venezia Taxi Consorzio Motoscafi Servizio Pubblico, Consorzio Vwt, Consorzio Lepanto, Veneziana Motoscafi Società Cooperativa, Cooperatva Serenissima Taxi Società Cooperativa, rappresentati e difesi dall'avv. Alfredo Bianchini, con domicilio eletto presso Alfredo Bianchini in Venezia, Piazzale Roma, 464;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso dagli avv. Giulio Gidoni, Antonio Iannotta, con domicilio eletto presso Antonio Iannotta in Venezia, Avvocatura Civica - San Marco 4091; Regione Veneto, Conferenza di Servizi c/o Comune Venezia, Capitaneria di Porto Venezia, Magistrato Alle Acque; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distr.le Venezia, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 857 del Dirigente della Direzione Mobilità e Trasporti, Settore Mobilità, del 12.11.2013 ad oggetto la 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 della Giudecca, Lido, Murano e Burano - misure per l'aumento della sicurezza della navigazione e il controllo del traffico acqueo; azione 5 (unità adibite a servizio pubblico taxi a noleggio con conducente), nonchè di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Venezia e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2014 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'amministrazione comunale di Venezia ha ritenuto di disciplinare nuovamente la navigazione che insiste nel Canal Grande anche in considerazione del recente incidente mortale accaduto nei pressi del ponte di Rialto, dovuto, asseritamente, anche alla congestione del traffico acquico e dal numero dei natanti.

L'intento della p.a. veniva, poi, concretizzato nella conseguente attività istruttoria e riprodotta nel documento a cura della Direzione Mobilità e Trasporti - Settore Mobilità dell'amministrazione comunale datato 4 ottobre 2013, dal titolo : "Provvedimenti per la sicurezza della navigazione e il controllo del traffico acquico in Canal Grande".

Venivano così previste 27 misure in grado di perseguire i seguenti obiettivi:

A) Miglioramento delle condizioni di navigabilità; B) Limitazione del traffico nelle tratte che presentano maggiori criticità nel Canal Grande; C) Revisione del servizio pubblico di linea; D) Messa in sicurezza del servizio pubblico di gondola; E) Regolamentazione del traffico; F) Controllo del traffico; G) Sicurezza della navigazione; E) Piano del Traffico Acquico.

Con riferimento alle misure dirette alla limitazione del traffico nel Canal Grande, si conveniva, al punto 5, che : "Obbligo per le unità impiegate in servizio pubblico non di linea per il trasporto di persone - taxi e noleggio con conducente - di utilizzo del Rio Nuovo; con introduzione del divieto di transito in Canal Grande nel tratto indicativamente compreso tra Rio di Noale - Rio Nuovo da metà mattinata a sera, con esclusione dei soli taxi in turno".

Il dirigente della Direzione Trasporti indicava, in data 30 ottobre 2013, la prevista conferenza di servizi convocando le autorità preposte alla polizia della navigazione nel canale e nei rivi (art. 517 DPR 328/1952).

Ai predetti venivano trasmesse sette ordinanze da adottarsi, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento per circolazione acquica del comune di Venezia.

I rappresentanti degli enti componenti la conferenza di servizi esprimevano, unanimemente, parere favorevole alle riferite ordinanze dirigenziali sottoposte all'esame della conferenza.

Venivano quindi adottate in data 12 e 13 novembre 2013 le seguenti ordinanze dirigenziali:

- 1) n.856, relativa all'azione 4 - "unità adibite al trasporto di case per conto proprio e conto terzi" ;
- 2) n.857, relativa all'azione 5 - "unità adibite a servizio pubblico di taxi e noleggio con conducente";
- 3) n.867, relativa all'azione 6 - unità adibite al trasporto persone Gran Turismo";
- 4) n.859, relativa alle azioni 7 e 14 - gondole e sandali in servizio pubblico e altre unità a remi";
- 5) n.861, relativa all'azione n.8 - unità adibite a uso privata, conto proprio e diporto";
- 6) n.862, relativa all'azione n.9 - "unità adibite a raccolta dei rifiuti urbani".

Le ordinanze nn.856 e 863 sono state poi integrate o modificate con successive ordinanze nn.866 del 13 novembre 2013 e 967 del 12 dicembre 2013, mentre l'ordinanza n.861 è stata sostituita dall'ordinanza n.74 del 4 febbraio 2014.

L'ordinanza n.857, oggetto del presente giudizio, ha statuito che : “Ferme restando le norme in vigore, per le unità in servizio di taxi fuori turno e noleggio con conducente con licenza e autorizzazione del Comune di Venezia, si istituiscono le seguenti ulteriori norme:

1) Divieto di transito nel tratto di Canal Grande tra il Rio di Noale e Rio di Cà Foscari dalle ore 08.00 alle 15.00 di tutti i giorni feriali, ad eccezione delle sole unità con destinazione a pontili o rive posti e accessibili all'interno dello stesso tratto per operazioni di carico e scarico passeggeri, da attestarsi con idonea documentazione;

2) nella fascia oraria di cui al punto precedente:

a) consentire il transito, alle unità di cui al divieto in parola, in doppio senso in Rio Novo;

b) consentire, nel tratto di Canal Grande indicato al punto precedente, l'uscita a vuoto dalla ZTL del Centro Storico".

Avverso tale determinazione sono insorti i ricorrenti con il presente ricorso giurisdizionale affidato a cinque motivi di gravame.

Nel merito.

Preliminarmente i ricorrenti censurano la determinazione dirigenziale eccependo la incompetenza del dirigente comunale ad adottare tale riferite prescrizioni alla navigazione perché essa, costituendo in realtà la veste di uno strumento di pianificazione che, a mente dell'art. 17 del regolamento provinciale della provincia di Venezia per il coordinamento della navigazione locale nella laguna di Veneta, doveva essere assunto dalla Giunta Comunale.

Recita il terzo comma del citato art. 17 :” ... I Piani della Navigazione sono finalizzati al conseguimento degli scopi di cui all'articolo 1 del presente regolamento, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti, con i piani della mobilità e nel rispetto dei valori ambientali, provvedono alla classificazione dei canali e dei tratti di canali e prevedono il ricorso ad adeguati sistemi tecnologici, su base informatica, per la regolamentazione e il controllo ai fini della sicurezza della navigazione e per la verifica delle velocità, ai sensi di quanto previsto all'articolo 1, comma 2, punto 2.2.”.

Come risulta evidente già dalla mera lettura della ordinanza contestata, le statuizioni in essa contenute e sopra riportate, attengono alla disciplina, non già generalizzata e complessiva della navigazione lagunare, quanto piuttosto ad una delimitata, sia temporalmente che localmente, disciplina del trasporto acqueo, con esclusivo riferimento al tratto del Canal Grande tra il Rio di Noale e Rio di Cà Foscari.

Di contro, l'art. 10 del regolamento per circolazione acquea del comune di Venezia, statuisce che :”Per l'esecuzione del presente regolamento e in stretta attuazione in quanto in esso previsto il Sindaco, acquisiti i pareri conformemente a quanto indicato al successivo comma 2, provvede all'emissione di specifiche ordinanze applicative nelle materie in via esemplificativa sottoelencate:

- sensi di circolazione, larghezza massima delle imbarcazioni per la transitabilità e ingombri massimi delle concessioni.

- “Percorso blu”.

- orari e divieti di transito, limitazioni di transito per categorie di operatori e modalità di accesso ai residenti nelle “zone a traffico limitato”.

- orari e modalità utilizzo rive.

- norme di accesso e sosta in Canal Grande.

- potenze massime dei motori consentite, tipologie degli scafi e limiti di resistenza residua, tenuto conto di quanto stabilito dalla “Commissione per la definizione del

Protocollo Tecnico Natanti” costituita con delibera di Giunta Municipale n°2139 del 22/6/95”.

Risulta evidente che gli interventi di carattere singolare e localmente limitati, come quello contestato, non possono essere intesi, né interpretati come azioni di carattere pianificatorio generalizzato affidate, queste sì, all'organo politico dell'ente territoriale.

In altri termini, prevedere limitazioni temporali alla navigazione e/o disciplinare il traffico del Canal Grande costituiscono senz'altro misure di carattere residuale che non possono certamente essere individuate nel contesto di un più ampio e complesso piano di navigazione previsto dall'art. 17 cit.

Né ha pregio l'osservazione della ricorrente circa la necessità che le diverse ordinanze assunte dall'amministrazione comunale potevano essere contenute in una medesima fonte secondaria o sub secondaria.

E' nella discrezionalità della p.a. quella di eleggere il modo più utile ed asseritamente più idoneo dell'azione amministrativa esercitata, né tale scelta può essere contestata con una diversa e contraria opinione circa il modo migliore per tutelare gli interessi pubblici.

Lo strumento di azione della p.a., nei limiti delle prescrizioni primarie e secondarie previste dall'ordinamento, costituisce una scelta politica censurabile unicamente nei termini e con le modalità proprie degli atti politici.

Infondata è, poi, la seconda censura secondo cui alla conferenza di servizi, indetta dall'amministrazione comunale per disciplinare la navigazione in argomento, doveva necessariamente partecipare anche la provincia di Venezia.

Come esattamente sottolineato dalla resistente gli organi e gli enti chiamati a partecipare alla conferenza di servizi nella laguna veneta per i canali e i rivi di traffico sono quelli cui sono attribuiti i conseguenti poteri di polizia e sono indicati nell'art. 10 del regolamento citato e nell'art. 517 del DPR 15 febbraio 1952, n. 328 (regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione) in cui la provincia di Venezia non è menzionata.

Con il terzo motivo la parte ricorrente contesta la legittimità del piano di riordino del traffico acqueo del centro storico di Venezia approvato con la delibera n. 167 del 14 luglio 1997 nella parte in cui prevede una gerarchia delle diverse modalità del trasporto pubblico in contrasto con la Legge 21/1992 e con la L.R. 63/1993, nonché con l'art. 11, comma 3 del regolamento provinciale.

Secondo il ricorrente, poiché le norme per ultimo citata disciplinano in modo unitario tutto il trasporto pubblico, allo stesso modo doveva attenersi la normativa comunale che, invece, ha realizzato non previste disparità in materia di circolazione in funzione del tipo di servizio pubblico svolto.

Invero la L. 21/992 e la conseguente Legge regionale 63/1993 costituiscono vere e proprie "leggi quadro" in cui vengono indicati gli aspetti essenziali del servizio pubblico ed individuate le modalità di esercizio e la disciplina delle necessarie licenze.

Quello che invece è statuito nel piano comunale di riordino del traffico acqueo nel comune di Venezia di cui alla delibera n.167/1997 attiene alla tutela di un distinto ed autonomo interesse, ossia la verifica, in concreto, del diverso impatto che gli indicati servizi pubblici provocano nel delicato equilibrio ambientale della laguna veneta in uno con la nota questione del moto ondoso provocato dai natanti che ivi insistono e, non ultimo, con la necessità di preservare la sicurezza pubblica nel sistema dei trasporti acquei.

Anche in tale evenienza la scelta operata dal comune, lungi dal pregiudicare le disposizioni normative primarie riportate, invero costituisce una razionale e logica determinazione tesa contemperare le diverse esigenze pubbliche secondo una scala di priorità ragionevole e logica che coniuga, o meglio tenta di coniugare, tutte le contrapposte esigenze.

E' evidente come le diverse ed articolate necessità pubbliche possono essere salvaguardate, alla luce del ridotto e circoscritto ambito di intervento, tenendo conto e necessariamente graduando le contrapposte esigenze espresse dalle diverse tipologie dei citati servizi.

Anche in questo caso la scelta operata dall'ente pubblico rientra, a pieno, nel novero delle scelte politiche, anche in questo caso sottratte, se non in contrasto con la superiore normativa primaria e secondaria, allo scrutinio del giudice amministrativo.

Con il quarto motivo il ricorrente sostiene che la limitazione del traffico adottata con la ordinanza censurata contrasta con gli artt. 16 e 41 della Carta e con l'art. 3 del D.L. 148/2001, nonché con i principi comunitari in tema di libertà di circolazione, stabilimento ed attività economiche.

Sono noti gli insegnamenti al riguardo assunti dalla Corte costituzionale e si possono riassumere nel fatto che la compressione, e non la soppressione, dei diritti espressi negli articoli citati è prevista dalla stessa Costituzione nell'ambito di un processo di bilanciamento di interessi contrapposti che

comporta, necessariamente, la prevalenza di quelli con più alto valore sociale, così come ricavati dalla stessa previsione costituzionale.

Nel caso di specie è evidente che la regolamentazione della navigazione, nei termini previsti dall'ordinanza in questa sede contestata, è volta a tutelare, non solo la salvaguardia ambientale e l'unicità dell'eco sistema lagunare ma, in via prioritaria, la sicurezza pubblica che la mancata pianificazione del traffico conseguentemente verrebbe a determinare e pregiudicare, come il recente sinistro mortale di Rialto insegna.

Non pertinente è, poi, il riferimento alla violazione della c.d. direttiva Bolkestein (Dir. Com. 2006/123/CE).

E' noto e non merita particolare approfondimento che il sistema di trasporto pubblico è sottratto ai principi espressi dalla indicata norma comunitaria, così come recepiti dell'ordinamento nazionale (d.l. 26 marzo 2011, n. 59) che espressamente ha escluso la "liberalizzazione" dei servizi di taxi e di noleggio con conducente.

Tale esclusione è stata, poi, confermata dall'art. 3, lettera c) del d.l. 138/2011 che testualmente recita : " ... In conformità alla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sono invece esclusi dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59".

Il Consiglio di Stato, con la recente sentenza n. 166/2014, in riforma dell'antitetico orientamento assunto dal giudice di primo grado, ha ribadito e confermato l'orientamento la esclusione, da ogni forma di liberalizzazione, del settore oggetto del presente scrutinio.

Infine, non fondata è la critica al provvedimento censurato sotto il profilo del difetto di motivazione.

Sul punto è sufficiente ricordare che l'ordinanza dirigenziale assume ed ha natura di atto a contenuto generale, per cui, a mente del comma 2, dell'art. 3 della L. 241/1990, la motivazione non è richiesta.

Per tali motivi il ricorso deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida complessivamente in euro 2.500,00 (duemilacinquecento), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Enrico Mattei, Referendario

Roberto Vitanza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/11/2014

IL SEGRETARIO

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