

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione,
costituito /da:

Gaetano Trotta - Presidente

Lorenzo Stevanato - Consigliere, relatore

Silvia La Guardia - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sui ricorsi riuniti:

- A) n. 579/99, proposto dalla Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Segantini con domicilio eletto presso la sede della Giunta regionale in Venezia, Dorsoduro 3901;
- B) n. 794/99, proposto dall' ASCOM - Associazione commercianti ed esercenti di Venezia, in persona del presidente legale rappresentante pro tempore, sig. Roberto Magliocco e da quest'ultimo in proprio, in qualità di titolare di un'attività commerciale, rappresentati e difesi dall'avv. Pier Vettor Grimani con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, S. Croce 466/g;
- C) n. 1028/99, proposto dalla Blue Valley s.p.a., Valle Figheri 2 s.r.l., Alba s.r.l., Morosina s.p.a., Ghebbo Storto s.p.a., Immobiliare Grassabò s.r.l. Dragojesolo s.p.a., Valle Pierimpìè s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avv.ti Feliciano Benvenuti e L. Marco Benvenuti, con domicilio eletto presso il loro studio in Venezia, S.Croce 205;

contro

- il Ministero dell'Ambiente, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria per legge;
- il Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria per legge;

e nei confronti

- del Ministero dei Lavori Pubblici, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio;
- del Magistrato alle Acque di Venezia, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;
- del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;
- del Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

PER L'ANNULLAMENTO

del decreto del Ministro dell'Ambiente, di concerto col Ministro per i Beni e le Attività Culturali, in data 24 dicembre 1998, con cui è stato espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto della laguna di Venezia, presentato dal Magistrato alle Acque di Venezia.

- Visti i ricorsi con i relativi allegati;
- visti gli atti di costituzione in giudizio dei Ministeri intimati;
- viste le memorie prodotte;
- visti gli atti tutti della causa;
- uditi alla pubblica udienza del 22 giugno 2000 (relatore il consigliere Lorenzo Stevanato) l'avv. Lorigiola in sostituzione dell'avv. Segantini per la Regione Veneto, l'avv. Grimani per l'ASCOM ed il sig. Roberto Magliocco, l'avv. Orsoni in sostituzione dell'avv. L. Marco Benvenuti per le società titolari di valli da pesca e l'avv. dello Stato Martelli per i Ministeri resistenti in giudizio.
- ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con i tre ricorsi in epigrafe le parti ricorrenti, assumendo di essere titolari di posizioni giuridiche che le legittimano, istituzionalmente o per radicamento degli interessi sul territorio veneziano, ad opporsi al decreto interministeriale in epigrafe, espongono che esso reca il giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto della laguna di Venezia.

In proposito, esse premettono:

- a) che la legislazione speciale per Venezia, in particolare le leggi 171/73, 798/84 e 139/92, dopo la drammatica e disastrosa inondazione del 1966, hanno previsto la realizzazione di numerosi interventi finalizzati al preminente obiettivo della salvaguardia di Venezia;
- b) che al centro di questi interventi, affidati al Ministero dei lavori pubblici, sono state previste espressamente le opere di regolazione delle maree e di difesa degli insediamenti dalle "acque alte";
- c) che il Consorzio Venezia Nuova, concessionario dell'Amministrazione dei Lavori pubblici, ha predisposto un progetto di massima delle opere di regolazione delle maree consistente nella realizzazione di paratie mobili da collocare alle bocche di porto della laguna di Venezia;
- d) che tale progetto, inserito nel piano generale degli interventi per la salvaguardia di Venezia approvati nel 1991 dal Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, è stato approvato nel 1994 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- e) che il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 ha deciso, con deliberazione 4.7.1995, su istanza del Comune di Venezia, di sottoporre il progetto medesimo alla valutazione di impatto ambientale, di per se non necessaria, prevedendo altresì l'avvalimento di un collegio di esperti internazionali (nominato con D.P.C.M. 1.2.1996, modificato il 27.9.1997) che avrebbe dovuto offrire un apporto tecnico qualificato all'amministrazione statale nella procedura di valutazione di impatto ambientale;
- f) che la Regione Veneto ha espresso sul progetto il proprio parere favorevole, attraverso il voto della propria Commissione tecnica regionale;
- g) che il Ministero per i beni e le attività culturali ha espresso anch'esso parere favorevole, pur se subordinato al rispetto di alcune prescrizioni;
- h) che invece il Ministro dell'ambiente, di concerto col Ministro per i beni e le attività culturali, ha espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto.

Tutto ciò premesso, le parti ricorrenti deducono i seguenti motivi a sostegno dei ricorsi, rispettivamente proposti contro quest'ultimo provvedimento:

A) ricorso n. 579/99 della Regione Veneto:

- 1) eccesso di potere per contraddittorietà con l'istruttoria, nonché sotto vari altri profili, nel rilievo che i problemi di compatibilità ambientale del progetto furono considerati anche dalla Commissione tecnica regionale e dal collegio di esperti internazionali: in particolare sarebbero infondati ed

erronei i rilievi sul maggior numero di chiusure delle barriere mobili ed apodittici e generici gli argomenti addotti sugli effetti ambientali delle barriere mobili e sulla valutazione degli altri interventi "diffusi" a difesa dell'acqua alta. Si rileva inoltre un evidente contrasto col parere del Ministero per i beni e le attività culturali che si è espresso favorevolmente e, ciò non ostante, il decreto impugnato, sottoscritto anche dal Ministro per i beni e le attività culturali, è stato negativo.

- 2) eccesso di potere sotto vari profili, nel rilievo che il provvedimento tace sul prioritario obiettivo della salvaguardia di Venezia e non si cura del rapporto tra costi e benefici;
- 3) violazione delle leggi 171/73, 798/84 e 139/92, violazione dell'art. 2 del D.P.C.M. 27.9.1997 ed eccesso di potere per la mancata considerazione del parere della Commissione tecnica regionale e del collegio di esperti internazionali. Si osserva che le chiusure mobili sono previste dalla legge. Il provvedimento impugnato suggerisce invece l'idea che si possano evitare mediante vari interventi sulla morfologia lagunare e comunque che vadano affrontati unitariamente. Le norme di legge invece mantengono distinti tali interventi. Il provvedimento impugnato è stato emanato tardivamente.

B) ricorso n. 794/99 dell'ASCOM:

- 1) violazione della normativa sulla valutazione di impatto ambientale. Richiamata la sentenza della Corte costituzionale 210/87, la ricorrente contesta che sia stata considerata la lesione del "bene ambiente", che non emergerebbe dal provvedimento impugnato, mentre dall'istruttoria sarebbe emerso che la realizzazione dell'opera eviterebbe una tale lesione;
- 2) violazione dell'art. 3 della l. 139/92, in quanto tale norma condiziona lo sviluppo del progetto e la realizzazione delle opere di regolazione delle maree soltanto alla mancata attivazione degli altri interventi, ma tale verifica spetta al Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84. Le prescrizioni introdotte con l'atto impugnato non rientrano nella valutazione di impatto ambientale ma sovvertono il programma di interventi stabiliti per legge;
- 3) eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e difetto di motivazione, in quanto il concertante Ministro per i beni e le attività culturali si è immotivatamente discostato dall'istruttoria compiuta dai propri uffici, espressa nel parere favorevole del 10.12.1998;
- 4) eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità, in quanto il rilievo circa l'innalzamento della pavimentazione nelle "insulae" a 120 cm contrasta con la determinazione della Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici di Venezia che lo limita a 100 cm e comunque non può con-

dizionare la realizzazione dell'opera di regolazione delle maree, che è complementare e non subordinata. Lo stesso vale per le prescrizioni che subordinano il riesame alla verifica degli scenari futuri ed all'avanzamento del progetto di disinquinamento della laguna;

- 5) eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità; violazione dell'art. 3 l. 139/92 e dell'art 3 l.171/73, nel rilievo che il parere della commissione per le valutazioni di impatto ambientale è illogico e contraddittorio circa l'ipotesi alternativa di modificare le bocche di porto, che penalizzerebbe il traffico portuale e ridurrebbe lo scambio idraulico mare - laguna;
- 6) violazione della normativa sulla salvaguardia di Venezia ed eccesso di potere per contraddittorietà nel rilievo che il provvedimento tace sul prioritario obiettivo della salvaguardia di Venezia e dimostra così un'evidente deviazione del pubblico interesse;
- 7) eccesso di potere sotto vari profili per la contraddittorietà, genericità e apoditticità delle valutazioni del Ministero dell'ambiente rispetto agli studi approfonditi ed analitici compiuti a sostegno del progetto;
- 8) violazione dell'art. 2 del D.P.C.M. 27.9.1997 in relazione all'art. 6 l. 349/86: il provvedimento impugnato è stato emanato tardivamente, in carenza di potere.

C) ricorso n. 1028/99 delle società titolari di valli da pesca:

- 1) Incompetenza, violazione del d. lgs. 29/93 e della circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 4.3.1993 n. 6, in quanto la competenza spettava al dirigente, non essendo un atto di indirizzo politico amministrativo;
- 2) violazione delle leggi 171/73, 798/84 e 139/92; dell'art. 6 l. 349/86 e del D.P.C.M. 27.12.1988; eccesso di potere sotto vari profili, nel rilievo che l'apertura delle valli da pesca non è un intervento obbligatorio né tantomeno preventivo, nell'ambito degli altri interventi diffusi di salvaguardia, rispetto alle opere di regolazione delle maree;
- 3) eccesso di potere sotto vari profili, violazione delle leggi 171/73, 798/84 e 139/92, in quanto l'apertura delle valli da pesca non è utile né opportuna, ma inefficace come dimostrano gli studi finora compiuti, ragion per cui il parere della commissione per le valutazioni di impatto ambientale è sul punto illogico e contraddittorio;
- 4) eccesso di potere per contrasto col parere del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, sotto vari altri profili e violazione dell'art. 6 l. 349/86, nel rilievo che il concerto tra i due Ministri, dell'Ambiente e per i Beni e le Attività Culturali, si è realizzato contraddittoriamente.

L'Amministrazione statale intimata, costituita in tutti i tre giudizi, ha pregiudizialmente eccepito che i ricorsi sono inammissibili perché diretti contro

un atto infraprocedimentale, che è stato assorbito dalla successiva deliberazione del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 in data 8.3.1999. Questa deliberazione avrebbe recepito il giudizio negativo: di compatibilità ambientale e sarebbe effettivamente lesiva ma non è stata impugnata tempestivamente.

Nel merito, l'Amministrazione resistente ha controdedotto diffusamente concludendo per la reiezione dei ricorsi.

DIRITTO

1. I tre ricorsi in epigrafe vanno previamente riuniti, attesa la loro evidente connessione, soggettiva ed oggettiva.

2. La Regione Veneto, l'ASCOM -Associazione commercianti ed esercenti di Venezia e le società titolari di valli da pesca nella laguna di Venezia hanno impugnato, deducendo censure in parte comuni, il decreto 24 dicembre 1998 del Ministro dell'ambiente, emanato di concerto col Ministro per i beni e le attività culturali, con cui è stato espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di regolazione dei flussi di marea alle bocche di porto della laguna di Venezia, presentato dal Magistrato alle acque di Venezia. Il progetto prevede la realizzazione di sbarramenti (paratoie) mobili, incernierati sui fondali delle tre bocche di porto, in grado di attuare la chiusura temporanea delle bocche medesime ogni qual volta si creino condizioni critiche di alta marea (oltre 1 metro sul livello del mare).

Le ricorrenti sono indubbiamente titolari di posizioni giuridiche differenziate nell'ordinamento che le legittimano istituzionalmente (per quanto riguarda la Regione Veneto) o per radicamento degli interessi sul territorio veneziano (per quanto riguarda l'ASCOM e le società titolari di valli da pesca), ad opporsi al decreto interministeriale in epigrafe.

3. Pregiudizialmente, va esaminata l'eccezione di inammissibilità dei tre ricorsi sollevata dalla difesa dei resistenti Ministeri dell'ambiente e per i beni e le attività culturali, nel rilievo che l'atto infraprocedimentale impugnato non sarebbe ex se lesivo. Tale sarebbe invece la successiva deliberazione del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, in data 8.3.1999, che ha recepito il giudizio negativo di compatibilità ambientale ma non è stata impugnata.

4. Per decidere sulla fondatezza dell'eccezione è necessario, prima, definire esattamente la natura e gli effetti dell'atto impugnato, nell'ambito del complesso procedimento in cui si inserisce.

Come si è ricordato nell'esposizione in fatto, la legislazione speciale per Venezia, in particolare le leggi 171/73, 798/84 e 139/92, dopo la drammatica inondazione del 1966, hanno previsto la realizzazione di numerosi interventi finalizzati al preminente obiettivo della salvaguardia di Venezia: tra questi interventi, affidati al Ministero dei lavori pubblici, vi sono le opere di regolazione delle maree e di difesa degli insediamenti dalle "acque alte".

L'opera di cui si discute non è fra quelle soggette per legge alla valutazione di impatto ambientale, secondo l'ordinamento italiano e secondo la direttiva comunitaria 85/337/ Cee del 27 giugno 1985, che costituisce la base normativa sulla valutazione d'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

Tuttavia, l'iniziativa in tal senso è stata assunta del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo, di cui all'art. 4 della legge 798/84, su richiesta del rappresentante del Comune di Venezia, con deliberazione 4.7.1995 e definita con D.P.C.M. 1.2.1996 e 27.9.1997.

È opportuno ricordare, a questo punto, che il Comitato è l'organo protagonista nel procedimento all'esame, istituito dall'art. 4 della l. 798/84 e formato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, dal Ministro dei lavori pubblici, che può essere delegato a presiederlo, dal Ministro per i beni culturali ed ambientali, dal Ministro della marina mercantile, dal Ministro per l'ecologia, dal Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, dal presidente della giunta regionale del Veneto, dai sindaci dei comuni di Venezia e Chioggia, o loro delegati; nonché da due rappresentanti dei restanti comuni di cui all'articolo 2, ultimo comma, della legge 16 aprile 1973, n. 171, designati dai sindaci con voto limitato.

Al Comitato è demandato l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge 798/84.

Dunque, nella presente fattispecie i passaggi procedurali sono stati i seguenti:

- a) il Consorzio Venezia Nuova, concessionario del Ministero dei lavori pubblici, ha predisposto il progetto di massima delle opere di regolazione delle maree, consistenti nella realizzazione di paratie mobili da collocare alle bocche di porto della laguna di Venezia;
- b) tale progetto, inserito nel piano generale degli interventi per la salvaguardia di Venezia, approvati nel 1991 dal Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, è stato approvato nel 1994 dal Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- c) il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 ha deciso, con deliberazione 4.7.1995, su istanza del Comune di Venezia, di sottoporre il progetto medesimo alla valutazione di impatto ambientale, prevedendo altresì la costituzione di un collegio di esperti internazionali che avrebbe dovuto offrire un apporto tecnico quali-

- ficato all'amministrazione statale, nella stessa procedura di valutazione di impatto ambientale: tali decisioni hanno trovato svolgimento nei D.P.C.M. 1.2.1996 e 27.9.1997;
- d) il citato D.P.C.M. 27.9.1997, nel modificare la composizione del collegio di esperti internazionali, ha fissato il termine di conclusione dei lavori del collegio stesso, per la successiva trasmissione alla commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale, prevedendo altresì che "il Ministro dell'ambiente comunicherà al Comitato di cui all'art. 4 della legge n. 798/84, il provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Il Comitato di cui all'art. 4 della legge n. 798/84 esprimerà, sulla base delle conclusioni del Collegio degli esperti e del provvedimento adottato ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il proprio parere non vincolante sulla compatibilità ambientale delle opere di regolazione delle maree da realizzare alle tre bocche di porto della laguna di Venezia".
 - e) la Regione Veneto ha espresso sul progetto parere favorevole, mediante il voto della propria Commissione tecnica regionale;
 - f) anche il Ministero per i beni e le attività culturali ha espresso parere favorevole, pur subordinato al rispetto di alcune prescrizioni tecniche;
 - g) il Ministro dell'ambiente, di concerto col Ministro per i beni e le attività culturali, ha espresso l'impugnato giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto, con la fissazione di una serie di condizioni (riconducibili ai motivi del giudizio negativo) cui è subordinata la possibilità di un riesame del progetto;
 - h) infine, il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 ha espresso il proprio "parere non vincolante" adottato con la deliberazione di data 8.3.1999 (prodotta nell'odierna udienza di discussione). Questa deliberazione, in sostanza, recepisce il contenuto del decreto interministeriale impugnato: ribadisce la completezza degli interventi, sollecita gli organi competenti a realizzare gli interventi di disinquinamento e di recupero morfologico, invita il Magistrato alle acque di Venezia a rivedere il piano generale degli interventi secondo obiettivi di riequilibrio della morfologia lagunare ed a rivedere conseguentemente il progetto di chiusura con paratie mobili delle bocche di porto, invita il Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica a fornire il proprio apporto, invita il Magistrato alle Acque ed il Comune di Venezia a verificare la possibilità di innalzamento fino a 120 cm del livello delle "insulae" (rialzamento della marginatura dei singoli isolotti), raccomanda la rapida istituzione di un "Ufficio di piano". A consuntivo di tali attività il Comitato si riserva di riesaminare il progetto ed esprimere un parere ai fini dell'avvio della progettazione esecutiva.

Dunque, il Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84 si è uniformato al giudizio negativo di compatibilità ambientale.

Circa gli effetti tipici di quest'ultimo, va rammentato che il procedimento di valutazione dell'impatto ambientale è regolato dai commi 3, 4 e 5 dell'art. 6 della l. 8.7.1986 n. 349, che recano la seguente disciplina:

"I progetti delle opere di cui al precedente comma 2 sono comunicati, prima della loro approvazione, al Ministro dell'ambiente, al Ministro per i beni culturali e ambientali e alla regione territorialmente interessata, ai fini della valutazione dell'impatto sull'ambiente. La comunicazione contiene l'indicazione della localizzazione dell'intervento, la specificazione dei rifiuti liquidi e solidi, delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera e delle emissioni sonore prodotte dall'opera, la descrizione dei dispositivi di eliminazione o recupero dei danni all'ambiente ed i piani di prevenzione dei danni all'ambiente e di monitoraggio ambientale.

L'annuncio dell'avvenuta comunicazione deve essere pubblicato, a cura del committente, sul quotidiano più diffuso nella regione territorialmente interessata, non che su un quotidiano a diffusione nazionale.

Il Ministro dell'ambiente, sentita la regione interessata, di concerto con il Ministro per i beni culturali e ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale nei successivi novanta giorni, decorsi i quali la procedura di approvazione del progetto riprende il suo corso, salvo proroga deliberata dal Consiglio dei ministri in casi di particolare rilevanza. Per le opere incidenti su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica il Ministro dell'ambiente provvede di concerto con il Ministro per i beni culturali e ambientali.

Ove il Ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del Ministero dell'ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri".

Ciò premesso, il Collegio osserva che il procedimento, appena riassunto, di esame e sviluppo del progetto di massima per la realizzazione degli sbarramenti mobili presenta evidenti aspetti di complessità ed anomalia.

Soprattutto, appare anomala la previsione di un "parere non vincolante" del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, che dovrebbe essere protagonista del procedimento, dopo il giudizio sulla compatibilità ambientale.

Tuttavia, nel segmento che qui interessa, cioè nella valutazione di compatibilità ambientale, il procedimento seguito non presenta alcuna deviazione rispetto all'ordinario paradigma legislativo del richiamato art.6 l. 349/86. Nonostante la valutazione di impatto ambientale non fosse obbligatoria per legge, ma richiesta facoltativamente, essa tuttavia è stata svolta secondo la procedura e con gli effetti indicati dal citato art.6 l. 349/86.

D'altra parte, l'art.14quater della legge 241/90, come modificato dall'art.17 l. 15 maggio 1997 n. 127, ha previsto che "... su proposta del Ministro competente, del Ministro dell'ambiente o del Ministro per i beni culturali e ambientali, la valutazione di impatto ambientale può essere estesa, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, anche ad opere non appartenenti alle categorie individuate ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Per l'opera sottoposta a valutazione di impatto ambientale, il provvedimento finale, adottato a conclusione del relativo procedimento, è pubblicato, a cura del proponente, unitamente all'estratto della predetta valutazione di impatto ambientale, nella Gazzetta Ufficiale e su un quotidiano a diffusione nazionale. Dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale decorrono i termini per eventuali impugnazioni in sede giurisdizionale da parte dei soggetti interessati."

5. In conclusione, decidendo ora sull'eccezione di inammissibilità dei ricorsi, è evidente che il giudizio negativo di compatibilità ambientale ha prodotto, anche nel caso all'esame, gli effetti giuridici tipici secondo l'art. 6 l. 349/86, derivanti dall'alternativa per cui "ove il Ministro competente alla realizzazione dell'opera non ritenga di uniformarsi alla valutazione del Ministero dell'ambiente, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri".

Questi effetti si traducono in un'immediata lesività: l'impugnato decreto interministeriale, pur avendo natura infraprocedimentale, ha arrestato il procedimento di attuazione del progetto di chiusure mobili, proposto dall'Amministrazione dei lavori pubblici. Ha cioè impedito che quel progetto di massima avesse ulteriore corso, con la lesione delle situazioni giuridiche soggettive, connesse all'adozione del provvedimento finale.

Diverso sarebbe stato l'effetto sul procedimento, nell'ipotesi che si fosse trattato di un parere facoltativo (richiesto, per esempio, ad un organo straordinario come il collegio di esperti internazionali) nel qual caso, motivatamente, l'autorità procedente avrebbe anche potuto dissentire.

Ma non è questo l'effetto sul procedimento del giudizio negativo di compatibilità ambientale ex art.6 l. 349/86, pur richiesto facoltativamente. E' infatti precluso il successivo favorevole corso del procedimento, salvo che la questione sia rimessa al Consiglio dei ministri (nell'ipotesi che il Ministro dei lavori pubblici, competente alla realizzazione dell'opera, non ritenga di uniformarsi alla valutazione negativa del Ministero dell'ambiente, secondo quanto previsto dal citato art.6 l. 349/86). Ma, allo stato, gli interessati dovrebbero attendere una determinazione, eventuale, di ripresa del procedimento, da parte del Consiglio dei ministri, che potrebbe anche mancare, se non venisse mai investito della questione. Ed in tale ipotesi, in cui il Ministro dei lavori pubblici, competente alla realizzazione dell'opera, ritenesse di uniformarsi alla valutazione negativa del Ministero dell'ambiente, non vi sarebbe alcun successivo

atto da impugnare e si sarebbe ormai irreparabilmente realizzata la lesione, derivante dal decreto interministeriale di giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto.

In ogni caso, il "parere non vincolante" del Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art. 4 della legge 798/84, espresso con la deliberazione in data 8.3.1999 non assorbe certamente, né supera, il contenuto e gli effetti lesivi del decreto interministeriale impugnato, contrariamente a quanto ritenuto dall'Avvocatura dello Stato. Ne definisce il procedimento. Questa deliberazione ha invece un contenuto meramente interlocutorio, certo non autonomamente lesivo, perché rifacendosi alle prescrizioni tecniche espresse nel decreto interministeriale, come condizioni per il riesame del progetto (riconducibili ai motivi del giudizio negativo di compatibilità ambientale), riapre una nuova sequenza procedimentale, di esito tuttora incerto, rivolta a verificare se sia possibile realizzare tali prescrizioni e modificare conseguentemente il progetto.

L'eccezione pregiudiziale di inammissibilità dei ricorsi va pertanto disattesa: il decreto interministeriale impugnato è lesivo nella misura in cui pregiudica ex se l'ulteriore corso del procedimento di realizzazione del progetto, senza che debba necessariamente intervenire un atto ulteriore di arresto del procedimento.

6. Passando all'esame dei ricorsi nel merito, vanno esaminate per prime le censure di carattere formale o procedimentale.

7. Tra queste, va esaminata per prima la censura di incompetenza, dedotta dalle società titolari di valli da pesca col primo mezzo di gravame. Le ricorrenti sostengono che la competenza ad emanare il decreto impugnato spettava al dirigente, non al Ministro.

La norma fondamentale sulle attribuzioni dirigenziali è contenuta nell'art. 3 del d. lgs. 29/93, che è intitolato "indirizzo politico amministrativo; funzioni e responsabilità". Tale norma è ispirata al principio della separazione tra indirizzo politico ed azione amministrativa, ed è concepita nei seguenti termini: a) gli organi di governo fissano gli obiettivi ed i programmi e verificano i risultati della gestione amministrativa; b) ai dirigenti spetta la gestione complessiva dell'attività amministrativa, il che si traduce nel potere di emanare atti che impegnano l'Amministrazione all'esterno nonché nei poteri autonomi di spesa e di organizzazione delle risorse, umane e strumentali; i dirigenti sono responsabili dei risultati della gestione.

Questa regola sulla separazione delle attribuzioni è una norma fondamentale di organizzazione dei poteri pubblici e costituisce perciò lo svolgimento del principio costituzionale dettato dall'art. 97 della Costituzione: essa è stata ribadita e confermata dall'art. 45, co. 1, del d. lgs. 80/98, in forza della quale

"a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, le disposizioni preventive che conferiscono agli organi di governo l'adozione di atti di gestione ...si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti".

Il caso all'esame, tuttavia, non è riconducibile ad un'attività semplicemente gestionale, ma rientra nell'ambito dell'indirizzo politico-amministrativo:

- a) perché l'esercizio di poteri che danno luogo a pronunce di concerto tra due ministri appartiene all'indirizzo politico-amministrativo: si tratta infatti di pronunce che, mediando interessi pubblici diversi ed incidendo reciprocamente sui poteri dell'altro Ministro, eccedono la semplice attività gestionale e sono invece espressione di valutazioni anche politiche, proprie dei poteri governativi;
- b) perché, nella fattispecie, l'esercizio di poteri eccedenti la semplice gestione emerge a fortiori, in quanto il giudizio di compatibilità ambientale è stato eccezionalmente inserito in una sequenza procedimentale che è coordinata dal Comitato misto di indirizzo, coordinamento e controllo di cui all'art 4 della l. 798/84. Questo è un organo collegiale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri che, secondo l'art. 95 Cost. "mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo promovendo e coordinando l'attività dei ministri", con una composizione di altissimo rilievo politico, cui sono demandate scelte strategiche di straordinaria importanza, a garanzia dell'effettività della dichiarazione (recata dall'art. 1 l. 171/73) che la salvaguardia di Venezia e della sua laguna è "problema di preminente interesse nazionale". Invero, secondo tale disposizione "la Repubblica garantisce la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed 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 socioeconomica nel quadro dello sviluppo generale e dell'assetto territoriale della Regione".

E' perciò naturale e legittimo che tale giudizio sottenda valutazioni eccedenti l'ordinaria gestione e sia stato sottoscritto dai ministri competenti.

La censura di incompetenza va perciò disattesa.

8. Nell'ordine logico, va poi esaminata la censura, svolta dalla Regione Veneto e dall'ASCOM (rispettivamente col terzo motivo del ricorso n. 579/98 e con l'ottavo motivo del ricorso n. 794/98) di tardività nell'emanazione del decreto.

Sul punto, però, va seguito il noto criterio secondo cui la scadenza di un termine, se esso non è qualificato perentorio dalla norma che lo prevede, non produce la perdita o la consumazione del potere in capo all'organo competente a pronunciarsi. Ora, il termine di 90 giorni prescritto dall'art. 6, co. 4, l. 8 luglio 1986 n. 349 per la pronuncia del Ministro per i beni culturali e ambien-

tali sulla compatibilità ambientale delle opere pubbliche non ha natura perentoria (cfr. sullo stesso tema: T. A.R. Lazio) sez. I, 4 dicembre 1997 n. 2041).

Ne consegue che tale pronuncia può intervenire anche dopo il decorso dei suddetti 90 giorni, a maggior ragione se il procedimento di approvazione del progetto, sospeso in attesa della pronuncia ministeriale, non sia stato ripreso.

La censura di carenza di potere per tardività nell'emanazione del decreto va perciò anch'essa disattesa.

9. Ancora nell'ordine logico, va adesso esaminata la censura di violazione del procedimento di concerto, dedotta col primo motivo del ricorso n. 579/99, col terzo motivo del ricorso n. 794/99 e col quarto motivo del ricorso n. 1028/99, nel rilievo che il concerto tra i due Ministri, dell'ambiente e per i beni e le attività culturali, si è realizzato contraddittoriamente. Infatti, sostengono le ricorrenti, il Ministro per i beni e le attività culturali si è immotivatamente discostato dall'istruttoria compiuta dai propri uffici, espressa nel parere favorevole del 10.12.1998, sottoscrivendo pedissequamente il giudizio negativo del Ministro dell'ambiente.

Questa censura è fondata.

Occorre premettere, al riguardo, che il concerto costituisce una formula procedimentale di valutazione e comparazione di distinti interessi pubblici, destinati a sintetizzarsi e fondersi nel provvedimento finale. La volontà di uno degli organi competenti può esprimersi anche mediante l'adesione alle emergenze istruttorie provenienti dall'attività preparatoria dell'altro organo, senza che ciò determini un vizio (di carenza istruttoria) del consenso così espresso o il venir meno dell'autonomia della determinazione valutativa (cfr., sul punto, la sentenza di questo T.a.r., II sez., 12.8.1998 n. 1414).

Diverso, però, è il caso che l'istruttoria di uno dei Ministeri concertanti dia un certo esito (favorevole, nella specie) mentre la decisione del Ministro si discosti da quell'istruttoria per sposare invece la decisione, di segno opposto (negativa, nella specie) dell'altro Ministro. Una determinazione di questo tipo, di adesione alle emergenze istruttorie dell'altro Ministero, è certamente ammissibile (ed in ciò può riconoscersi l'espressione più evidente del potere di indirizzo politico-amministrativo che, come si è detto sopra, connota i decreti interministeriali) ma non senza una motivazione al riguardo.

Nel caso in esame, invece, il Ministro per i beni e le attività culturali ha aderito passivamente alla decisione del Ministro dell'ambiente, senza dar conto alcuno dei divergenti esiti istruttori del proprio Ministero.

Da ciò la sussistenza del vizio di contraddittorietà e di difetto di motivazione.

10. Passando ora all'esame delle censure di carattere sostanziale, occorre premettere che, in tema di valutazione dell'impatto ambientale, il potere dell'ammi-

nistrazione è caratterizzato da discrezionalità tecnica, più che da discrezionalità amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 1995 n. 1169). Perciò, la valutazione espressa attiene ad una sfera di poteri infungibili, che non può essere sottoposta al sindacato del giudice amministrativo, se non nel caso in cui emergano deviazioni dal dettato legislativo o nella misura in cui la relativa motivazione evidenzi macroscopiche illogicità ed incongruenze manifeste (cfr. T.A.R. Veneto sez. I, 7 agosto 1997, n. 291; Cons. Stato, sez. VI, 24 agosto 1992 n. 615; id., sez. IV, 27 settembre 1996 n. 1058; id., sez. IV, 27 settembre 1996 n. 1062; id., sez. VI, 2 giugno 1993 n. 407; id., sez. VI, 24 agosto 1992 n. 615).

Questi, dunque, sono i limiti entro i quali può essere utilmente svolto l'esame delle censure di violazione di legge e di eccesso di potere, dedotte sotto diversi (ma spesso concordanti) profili dalle parti ricorrenti, sullo sviluppo dell'iter motivazionale che sorregge il decreto impugnato.

Ora, i motivi del giudizio negativo sulla compatibilità ambientale del progetto, espressi nell'impugnato decreto interministeriale, sono riassumibili nei termini seguenti:

- 1) il progetto non è conforme ai criteri definiti dalla legislazione per Venezia, né ad alcuni rilievi contenuti nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici 209/92, perché considera ininfluenti le altre azioni previste ("insulae", disinquinamento, scavo canali, consolidamento edifici, portualità), non è successivo ad un verificato ed adeguato stato di avanzamento di tali interventi e non segue i criteri della gradualità, sperimentabilità e reversibilità;
- 2) la visione integrata rispetto agli altri interventi diffusi (rialzo delle "insulae", riequilibrio morfologico, qualità delle acque, caratteristiche geometriche e di scabrezza delle bocche di porto, traffico navale, in particolare petrolifero) incide invece sui contenuti del progetto;
- 3) la previsione progettuale del numero di chiusure delle bocche di porto occorrenti (7 volte all'anno, in media, quando la marea supera il livello di un metro) non è affidabile, sia perché occorre valutare gli impatti sui picchi e non sulle medie, sia perché il numero di chiusure dipende anche dalle previsioni (non sempre affidabili) che attivano la procedura di chiusura, che scattano quando il livello raggiunge 80 cm;
- 4) non è stato valutato lo stato di inquinamento e di degrado della laguna e del relativo sistema, su cui si innesta l'opera prevista che provoca una riduzione del ricambio d'acqua mare-laguna;
- 5) non sono stati sufficientemente approfonditi i rischi di eventi mareali estremi, né gli scenari possibili di innalzamento del livello del mare, conseguente all'effetto serra né l'influenza dei venti sulle maree;
- 6) gli impatti ambientali nella fase della costruzione (della durata prevista di otto anni) saranno assai rilevanti;
- 7) la realizzazione del progetto provocherà impatti diretti (creazione di un'isola artificiale nella bocca di porto del Lido) e la consumazione o la perdita

di territori di grande valore ambientale (litorali di Ca' Roman, velma del Bacan) nonché un aumentato rischio di crisi anossiche;

- 8) l'ecosistema laguna-città-territorio è fragile e scarsamente resiliente; necessita perciò di un consolidamento ecologico mentre il rapporto del collegio di esperti internazionali non approfondisce adeguatamente i vincoli normativi e gli impatti ambientali.

A conclusione del giudizio negativo, il decreto interministeriale elenca una serie di condizioni per il riesame del progetto, che sono riconducibili agli anzidetti motivi del giudizio negativo di compatibilità ambientale.

Esse impongono, in particolare, la revisione del piano generale degli interventi e l'avanzamento di un progetto integrato degli interventi "diffusi" e del progetto di disinquinamento delle acque in laguna, il rialzo delle pavimentazioni delle "insulae" fino a 120 cm, il raggiungimento di affidabilità dei modelli di previsione delle maree, la preventiva realizzazione di interventi di riequilibrio morfologico della laguna e delle bocche di porto, nonché la verifica degli scenari di eventi mareali estremi e dell'eustatismo provocato dai cambiamenti climatici.

11. *Ebbene, a tal proposito, come giustamente dedotto nei ricorsi, i rilievi critici di fondo che sorreggono l'intera impalcatura del giudizio negativo sembrano estranei all'ambito del potere esercitato se si considera che "il giudizio di compatibilità ambientale è reso, tenuto conto degli studi effettuati dal committente, previa valutazione degli effetti dell'opera sul sistema ambientale con riferimento a componenti, fattori, relazioni tra essi esistenti, stato di qualità dell'area interessata art. 1, co. 2, D.P.C.M. 27.12.1988 recante "Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, 1.8 luglio 1986 n. 349") e che la relativa istruttoria deve tener conto "degli studi effettuati dal proponente e previa valutazione degli effetti, anche indotti, dell'opera sul sistema ambientale, raffrontando la situazione esistente al momento della comunicazione con la previsione di quella successiva" (art. 6, co. 2, D.P.C.M. 27.12.1988).*

12. *Ora, sembra esorbitare da questa funzione il rilievo critico secondo cui il progetto non sarebbe conforme ai criteri definiti dalla legislazione per Venezia, perché considera ininfluenti le altre azioni previste e non è subordinato ad un adeguato stato di avanzamento degli altri interventi "diffusi".*

Questa critica (com'è stato dedotto col terzo motivo del ricorso 579/99) è addirittura rivolta, ed in ciò si concreta un'evidente illeggittimità, contro la scelta legislativa della realizzazione delle opere di regolazione delle maree. Si tratta delle seguenti disposizioni:

1. art. 7, co. 1, l. 171/73: "Sono di competenza dello Stato le seguenti opere: a) regolazione dei livelli marini in laguna, finalizzata a porre gli

insediamenti urbani al riparo dalle acque alte; ..."

2. art. 3, co. 1, I. 798/84: "La somma di cui alla lettera a) dell'articolo 2, destinata ad interventi di competenza dello Stato, è così utilizzata: a) lire 238 miliardi, di cui lire 86 miliardi nell'esercizio 1984, lire 63 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 89 miliardi nell'esercizio 1986, per studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con interventi localizzati, delle "insulae" dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle "acque alte" eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree, nel rispetto delle caratteristiche di sperimentabilità, reversibilità e gradualità contenute nel voto del Consiglio superiore dei lavori pubblici n. 201 del 1982; ..."
3. l'art. 3 l. 139/92: "Gli interventi di competenza del Ministero dei lavori pubblici di cui all'articolo 2, comma 1, sono eseguiti secondo il piano generale degli interventi approvato dal Comitato di cui all'articolo 4 della legge 29 novembre 1984, n. 798, nell'adunanza del 19 giugno 1991.

Nell'ambito del piano di cui al comma 1, i fondi disponibili sono impiegati per interventi relativi a:

- a) opere di regolazione delle maree;
- b) adeguamento e rinforzo dei moli foranei alle tre bocche lagunari;
- c) difesa dalle acque alte degli abitati insulari;
- d) ripristino della morfologia lagunare;
- e) arresto del processo di degrado della laguna;
- f) difesa dei litorali;
- g) sostituzione del traffico petrolifero in laguna;
- h) apertura delle valli da pesca all'espansione delle maree.

L'utilizzo dei fondi di cui alla lettera a) del comma 2 è subordinato alla verifica, da parte del Comitato di cui all'articolo 4 della citata legge n. 798 del 1984, di un adeguato avanzamento degli interventi di cui alle lettere b), c), d), e), f), g) e h) del medesimo comma 2, nonché all'acquisizione del parere della regione Veneto e dei comuni di Venezia e Chioggia sul relativo progetto"

13. Non spettava, poi, secondo quest'ultima disposizione (e come dedotto col secondo motivo del ricorso n. 794/99), al Ministero dell'ambiente, ma al Comitato di cui all'articolo 4 della legge n. 798 del 1984, la verifica dell'adeguato avanzamento degli interventi diffusi, per dare attuazione alle opere di regolazione delle maree, che peraltro sono ancora allo stadio di progetto di massima.

Sembra infatti evidente che una cosa è ideare la sola progettazione di massima delle opere di sbarramento mobili alle bocche di porto, altra cosa è procedere alla realizzazione integrata di quest'opera e degli altri interventi "diffusi". L'autorità competente ad esprimere il giudizio di compatibilità ambientale doveva limitarsi alla valutazione di questo progetto (previsto dalla legge e quindi irrinunciabile) senza farsi condizionare dal convincimento che l'opera non potesse essere realizzata senza gli altri interventi "diffusi" o potesse anche divenire superflua e dannosa dopo tali interventi.

14. *Sempre con riferimento ai c.d. interventi "diffusi", va poi rilevato che il provvedimento impugnato esorbita dai limiti del giudizio di compatibilità ambientale, laddove rivaluta la loro incidenza sulla salvaguardia di Venezia e della sua laguna dalle acque alte.*

Gli studi precedenti avevano, infatti, considerato marginali e/o concorrenti gli effetti di riduzione dei livelli di marea indotti da tali interventi "diffusi" mentre il decreto interministeriale impugnato ed il presupposto parere della Commissione per le valutazioni di impatto ambientale attribuiscono a tali interventi un'importanza ed una rilevanza sproporzionata, e con riferimento alle già evidenziate scelte legislative (che hanno previsto l'esecuzione congiunta e non alternativa degli sbarramenti mobili e degli altri interventi "diffusi"), e in relazione alle risultanze tecnico-scientifiche dell'annosa istruttoria svolta in sedi particolarmente qualificate.

Sotto gli anzidetti profili, pure censurati dalle parti ricorrenti, emerge quindi una carenza di presupposto, sia normativo, sia tecnico scientifico.

15. *Un altro rilievo critico, centrale nell'argomentazione tecnica del decreto interministeriale, è quello afferente all'inaffidabilità del previsto numero di chiusure delle bocche di porto. Esso sembra presupporre un insufficiente quadro di riferimento progettuale, su cui non vi è stata una coerente e persuasiva valutazione, senza contare che quei dubbi avrebbero tutt'al più imposto un'integrazione istruttoria (ex art. 6, co. 4, del citato D.P.C.M. 27.12.1988) prima del giudizio definitivo sul punto, in particolare mediante l'avvalimento del collegio di esperti internazionali, appositamente nominato a tal fine. Invece, la previsione è ritenuta "non sufficientemente fondata" e tale giudizio produce un'evidente ricaduta negativa sul resto delle considerazioni tecniche legate al tema del ricambio idrico mare-laguna, e dell'esercizio della portualità, del rischio di crisi anossiche e dell'inquinamento della laguna.*

Gli anzi detti vizi di "straripamento" dalla funzione che doveva essere esercitata risaltano ancor più, se si confrontano i rilievi critici con le prescrizioni finali, imposte al fine del riesame del progetto.

Queste accentuano la subordinazione delle opere di sbarramento mobile delle bocche di porto, ora alla realizzazione, ora alla progettazione avanzata

degli altri interventi "diffusi" e addirittura ad interventi sulle stesse bocche di porto, ora all'acquisizione di ulteriori verifiche tecniche (nonostante il possibile apporto del collegio di esperti internazionali).

Invece, una tale subordinazione è del tutto assente nella legislazione speciale per Venezia.

16. Le considerazioni che precedono, dalle quali emerge la sussistenza dei vizi di difetto dei presupposti legislativi e tecnico-scientifici, L'insufficienza ed il travisamento delle risultanze istruttorie e la carenza di coerente e congruente motivazione, incidono in modo così rilevante sul provvedimento impugnato, tale da assorbire le ulteriori critiche sviluppate nei ricorsi in esame. Nel riesame del progetto da parte delle competenti autorità tali considerazioni dovranno essere tenute presenti ai fini di una rinnovata valutazione del bilancio costi-benefici ambientali.

17. Per le ragioni che precedono, i ricorsi vanno dunque accolti.

Concorrono però giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese dei giudizi riuniti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, prima sezione, definitivamente pronunciando sui ricorsi in premessa, li riunisce e li accoglie e, per l'effetto, annulla il decreto interministeriale indicato in epigrafe.

Compensa integralmente tra le parti le spese dei giudizi riuniti.

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 22 giugno 2000.