

**SE IL RICORSO E' IRRICEVIBILE O INAMMISSIBILE ANCHE LA DOMANDA DI
RISARCIMENTO E' INAMMISSIBILE**

*Il Collegio, dubita della tesi secondo la quale il giudice amministrativo debba pronunciarsi sulla domanda di risarcimento nelle fattispecie processuali in cui nemmeno sia entrato nel merito, emettendo, come nel caso di specie, una sentenza in rito. Non si versa, insomma, in ipotesi di omessa impugnazione di atti e provvedimenti lesivi, e di proposizione direttamente (al G.A.) della domanda di risarcimento (conformemente alle richiamate pronunce della S.U. n. 13659 e 13660 del 13.06.2006), bensì, di azione di annullamento instaurata ma dichiarata inammissibile (e/o irricevibile). Ad avviso del Collegio, invero, la preclusione all'esame del merito della domanda di annullamento determina l'inammissibilità anche della domanda di risarcimento.
(omissis).*



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale
per il Veneto
(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

Sentenza n. 3367 del 29 ottobre 2008

FATTO

Con DGR n. 150 del 28.01.2005, la Regione, a completamento dell'istruttoria a fini VIA, in conformità al parere espresso dalla commissione regionale VIA nella seduta del 20.12.2004, approvava il progetto con il quale venivano individuati due siti per l'insediamento di cantieri per la prefabbricazione in loco dei cassoni in cemento armato necessari per la costruzione del MOSE alle bocche di porto di Malamocco e di Chioggia (il cui progetto definitivo era stato

approvato dal comitato tecnico del Magistrato alle acque nelle sedute dell'8.11.2002 e 6.06.2003, con successivo parere favorevole espresso dalla Commissione di salvaguardia 20.01.2004, senza tuttavia indicare i siti).

Poiché detti siti sono coperti da vincoli paesaggistici, data l'imponente dimensione della piattaforma e dei cassoni, e stante l'insistenza di detta piattaforma non solo in mare, ma anche sulla spiaggia, la Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio richiedeva il parere dell'Avvocatura dello Stato. Questa, con parere del 15.01.2007, considerati gli indirizzi della giurisprudenza in relazione a strutture che, sia pure complementari e non permanenti, configurano un'apprezzabile consistenza del cantiere e della sua durata, riteneva opportuno che fosse acquisita l'autorizzazione a fini paesaggistici, da esprimere da parte della Commissione di salvaguardia di Venezia, date le competenze della stessa nell'ambito territoriale interessato.

Successivamente, con nota del 21.05.2007, il direttore generale del Ministero dell'Ambiente, in relazione alla previsione anche di un villaggio per gli operai addetti al cantiere, sul rilievo che tali cantieri non erano stati autorizzati con la precedente autorizzazione, affermava essere insufficiente la VIA regionale favorevole.

Infine, pur a seguito di un sopralluogo che mostrava essere stati i cantieri già installati, la Commissione di salvaguardia di Venezia (d'ora in avanti: CSV), nonostante l'opposizione del rappresentate del Ministero dell'Ambiente, esprimeva parere favorevole con prescrizioni, nella seduta del 31 luglio 2007.

Con il ricorso rubricato al n. 2275/2007 il Comune di Venezia si gravava contro tali determinazioni, chiedendone l'annullamento. A sostegno del gravame lo stesso formulava otto motivi di ricorso, con i quali lamentava, in sostanza, rispettivamente:

- 1) alla riunione della CSV erano presenti due anziché un rappresentate della Soprintendenza e così per i rappresentanti delle ASL (sicché uno, in entrambi i casi, era da ritenersi estraneo al collegio);
- 2) l'autorizzazione paesaggistica è stata data dalla CSV *ex post*, quando già i cantieri erano stati installati;
- 3) la stessa autorizzazione è stata rilasciata senza avere acquisito documentazione sullo stato attuale del bene vincolato (cfr. prescrizione della Soprintendenza), specialmente per quanto riguarda il piano di ripristino;
- 4) contraddittorietà e difetto di motivazione con la richiamata nota del Ministero dell'Ambiente del 21.05.2007, in ordine al villaggio per 400 operai, da esaminare congiuntamente con il cantiere concernente i cassoni;

- 5) l'autorizzazione de qua non contiene i criteri di compatibilità con le prescrizioni scaturenti dai vincoli esistenti, in violazione dell'art. 146, co. 6° del D.Lgs. n. 42 del 2004;
- 6) violazione delle direttive 79/409/CEE (c.d. direttiva uccelli, recepita con L. n. 157/92) e 92/43/CEE (dir. *Habitat*), recepita con D.P.R. n. 357/97;
- 7) con la VIA favorevole in ordine al cantiere per la prefabbricazione dei cassoni è stata modificata la VIA statale espressa in relazione al sistema MOSE;
- 8) illegittimità derivata dall'incostituzionalità degli art. 5 e 6 della L. 16.04.63 n. 171 e dell'art. 4 della 8.11.91 n. 360, in riferimento agli art. 3, 97, 9, 32 e 117, là dove non si riconosce efficacia sospensiva dell'autorizzazione al voto contrario del rappresentate del Ministero dell'Ambiente come, invece, riconosciuto al rappresentante delle ASL.

Quindi, con motivi aggiunti notificati il 2 gennaio 2008, lo stesso Comune impugnava atti pregressi quali i decreti del Magistrato alle acque n. 3714 del 27.03.2006 e n. 6757 del 7.06.2007 con il presupposto parere del comitato tecnico n. 13 del 26.01.2007.

Con tre ordini di censure si lamentava: che occorre la previa autorizzazione paesaggistica o conferenza di servizi preliminare; che i progetti esecutivi approvati sono diversi dal progetto preliminare sottoposto a VIA, per autonoma scelta del Consorzio Venezia nuova; omessa estensione della VIA ai siti protetti dalle menzionate direttive uccelli e *habitat*.

Con due successivi atti di motivi aggiunti veniva, poi, impugnato il parere favorevole dato dalla CSV in relazione al villaggio operai (parere dato con voto n. 79/3911 del 18.03.2008 (trasmesso al Comune con nota del 6.05.2008)). Con vari ordini di censure, si lamenta, principalmente: l'imponenza della struttura, destinata ad ospitare, per la durata del cantiere, 400 operai, l'omessa preferenza per i siti alternativi proposti (una nave, ovvero le palazzine dell'ex colonia INPDAP); difetto di motivazione e contraddittorietà circa il mutato avviso della Soprintendenza, inizialmente contraria; ecc.

Con separata domanda (già anticipata negli ultimi motivi aggiunti), parte ricorrente formula, poi, un'articolata richiesta di risarcimento, comunque da esaminare anche se fosse irricevibile la domanda di annullamento (S.U. n. 13659 e 13660 del 13.06.2006).

Con ricorso registrato al n. 2289/2007 anche l'associazione WWF Italia onlus impugnava la delibera della CSV del 31.07.2007, oltre che la richiamata DGR n. 150 del 28.01.2005 (recante giudizio favorevole di compatibilità ambientale) deducendo sei mezzi di impugnazione con i quali, in sintesi, lamenta:

- 1) le autorizzazioni paesaggistiche non possono essere date in sanatoria, come è accaduto nel caso di specie (art. 146, co. 12 del D. Lgs. n. 142/2004), laddove le trasformazioni indotte dai cantiere –che dovrà operare per almeno 6 anni- saranno di carattere permanente;

2) non è stata allegata né esaminata la documentazione attinente allo stato attuale del bene vincolato e agli effetti delle modificazioni arrecate dal cantiere, né gli effetti delle mitigazioni proposte, né le modalità di ripristino, e nemmeno sono state osservate le prescrizioni della Soprintendenza;

3) difetta la motivazione del parere, non attingibile nemmeno dal verbale, mentre alcuni membri hanno espresso avviso favorevole per finalità diverse da quelle ambientali (come l'incentivazione dell'attività economica locale), donde sviamento di potere;

4) non risulta che il Consorzio Venezia nuova, in qualità di concessionario, abbia richiesto l'autorizzazione paesaggistica;

5) l'autorizzazione impugnata è affetta da illegittimità derivata da quella che inficia la DGR n. 150/2005, concernente la VIA regionale;

6) Già è stata assentita la VIA statale (con DPCM 1.02.96 e 27.09.97), con determinazione di proseguire della Presidenza del Consiglio dei Ministri dopo il parere contrario del Ministero BAC; il MOSE è grande opera, di interesse nazionale, donde la necessità di VIA statale (cfr. anche nota del 21.05.2007 del Ministero dell'Ambiente), non modificabile dalla VIA regionale.

Con motivi aggiunti sono stati, poi, impugnati anche i menzionati decreti del Magistrato alle acque n. 3714/2006 e 6757/2007, che si dicono conosciuti solo a seguito dei depositi avverso in giudizio del 30.11.2007, deducendo, in sostanza, le medesime censure, anche a titolo di illegittimità derivata dall'illegittimità che inficia la DGR n. 150 del 28.01.2005.

In relazione ad entrambi i ricorsi si sono costituiti i Ministeri dei BAC, Infrastrutture e trasporti e dell'Ambiente, eccependo preliminarmente irricevibilità dei medesimi in relazione alla DGR n. 150/2005, inammissibilità nei riguardi dell'autorizzazione resa dalla CSV perché atto endoprocedimentale, nel merito osservando, tra l'altro, che: è ammessa l'autorizzazione a sanatoria da parte della CSV, come chiarito dalla giurisprudenza; vi è stata un'analisi a tutto campo del progetto in sede di VIA, dove è stata resa una relazione di sintesi; al termine delle operazioni è previsto il ripristino dello stato dei luoghi; valida è la VIA regionale poiché si tratta di un intervento autonomo rispetto al MOSE.

Quanto alle censure di ordine formale, osserva che l'effetto di un eventuale accoglimento sarebbe una rinnovata autorizzazione nei medesimi termini. Irricevibili sono, poi, i motivi aggiunti. In successiva memoria, la P.A. resistente eccepisce inammissibilità perché manca tuttora il decreto conclusivo del Magistrato alle Acque, donde la natura endoprocedimentale dell'atto impugnato con motivi aggiunti.

Si è costituita anche la Regione in entrambi i giudizi, eccependo a sua volta: irricevibilità *quoad* DGR n. 150/2005; il parere della CSV è vincolante e può anche seguire; l'autorizzazione paesaggistica non era necessaria; lo studio di impatto ambientale conteneva tutti gli elementi della VIA, che assorbe il n.o. paesaggistico, ecc.

Resiste anche il Consorzio Venezia nuova, eccependo *in primis*, quanto al ricorso n. 2289/2007, irricevibilità anche rispetto all'autorizzazione del 31.07.2007, essendo stato lo stesso notificato il 19.11.2007, e dei motivi aggiunti rivolti alla DGR n. 150/2005, per essere stata la stessa pubblicata sul BUR dell'8.03.2005, inammissibilità per difetto di interesse del WWF, a sua volta eccependo infondatezza nel merito con diffuse argomentazioni.

Alle eccezioni replicava il patrocinio dei ricorrenti, con riferimento ad entrambi i ricorsi.

Sono seguite, poi, diffuse memorie difensive di tutte le parti in causa, di replica e conferma delle rispettive tesi.

All'udienza i difensori comparsi hanno svolto ampia discussione, al termine della quale hanno insistito sulle rispettive domande ed eccezioni, dopo di che le cause sono state spedite in decisione.

DIRITTO

1- In via preliminare il Collegio dispone la riunione dei giudizi, in considerazione della palese connessione oggettiva e, in parte, soggettiva degli stessi.

2- Sempre in via preliminare, si osserva che le autorizzazioni e gli altri atti fatti oggetto delle impugnative all'esame, or ora riunite, attengono a un procedimento già da tempo definito, anche in sede giudiziale (con le sentenze richiamate negli iscritti difensivi, rese tanto da questo Tribunale, quanto in grado di appello) che attiene alla realizzazione del sistema MOSE. Ora, rispetto al progetto di realizzazione di tale peculiare struttura, i progetti di installazione dei cantieri qui in contestazione – l'uno diretto ad installare una enorme piattaforma (che in parte insiste sulla spiaggia, in parte sullo specchio di mare antiastante), con impianti e macchinari connessi, sulla quale costruire (o assemblare) i cassoni prefabbricati di imponenti dimensioni, l'altro le strutture di un villaggio destinato ad ospitare 400 operai per tutta la durata del cantiere - sono certamente ausiliari e complementari. Essi, infatti, sono strumentali alla realizzazione del MOSE.

Tanto premesso e considerato, si ricorda che le doglianze mosse da entrambe le parti ricorrenti con i ricorsi riuniti attengono alla localizzazione dei siti dove localizzare, rispettivamente, la prefabbricazione dei cassoni in cemento armato e le strutture del villaggio –operai.

Orbene, quanto al primo sito, è indubbio che lo stesso sia stato individuato dalla regione con DGR n. 150 del 28.01.2005, la quale delibera, per di più, era stata assunta in

conformità al parere n. 98 espresso dalla commissione regionale VIA nella seduta del 20.12.2004 dopo apposita istruttoria.

Tale atto era indubbiamente conosciuto da entrambe le parti, in particolare dal Comune di Venezia, il quale, ovviamente da ritenere il principale interessato al progetto di realizzazione del MOSE, e di tutto ciò che è connesso al medesimo, aveva ad ogni modo presentato osservazioni nel contesto del procedimento di VIA, come risulta dal menzionato parere n. 98 del 20.12.2004.

Da ciò consegue che il gravame proposto dal Comune contro tali atti, contenenti le determinazioni lesive, appare certamente tardivo. Tale tardività va affermata, d'altra parte, anche per quanto concerne il ricorso proposto dal WWF, rispetto alla data di pubblicazione sul BUR (8.03.2005) della DGR in questione.

Infatti, trattandosi di atti soggetti a pubblicazione, il *dies a quo* per impugnazione, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 1034/71 è, appunto, quello della scadenza del termine di pubblicazione.

Né può ragionevolmente sostenersi che l'autorizzazione paesaggistica data dalla CSV impugnata, in questa sede, in via principale da entrambe le parti ricorrenti possa, per così dire, fare rientrare gli stessi nella possibilità giuridica di rimettere in discussione il procedimento relativo al MOSE da tempo definito.

Ed invero, premesso che, comunque, l'eventuale accoglimento dei gravami in esame condurrebbe alla rimessa in discussione della sola autorizzazione (appena menzionata) riguardante i cantieri di cui è causa, ma pregiudicando in tal modo l'intero iter di realizzazione del MOSE (rispetto al quale i cantieri in questione sono strumentali), da tempo ormai definito e consolidato, si osserva che la sua pretesa autonomia non può considerarsi tale.

Infatti, la stessa Avvocatura dello Stato, nel fornire il richiesto parere, aveva sottolineato l'opportunità (e non, invece, la necessità) dell'autorizzazione paesaggistica. In un certo senso, anzi, deve rilevarsi che proprio detto parere della difesa erariale ha dato la stura a una sorta di riapertura del procedimento che non può, però, rimettere in termini gli odierni ricorrenti quanto ai termini per proporre ricorso, poiché, come già osservato, il *vulnus* da essi invocato risale indubbiamente alla DGR n. 150/2005, che individuava il sito.

3- Quanto agli ultimi motivi aggiunti al ricorso n. 2275/2007 –con i quali si contestava l'autorizzazione data per l'installazione del villaggio- operai, è stato eccepito *ex adverso* – senza che alcuno dei ricorrenti replicasse al riguardo- che non si tratta del provvedimento conclusivo, bensì di atti endoprocedimentali, poiché non è stato ancora emesso il decreto del Magistrato alle acque. Gli stessi motivi aggiunti sono, pertanto, inammissibili.

4- Rimane da pronunciarsi sulla domanda di risarcimento che il Comune ricorrente ha formulato nell'ambito del ricorso n. 2275/2007, e che chiede di esaminare anche in ipotesi di non accoglimento della domanda di annullamento (in conformità a quanto enunciato dalle note sentenze delle S.U. n. 13659 e 13660 del 13 giugno 2006).

Al riguardo il Collegio, peraltro, dubita della tesi secondo la quale il giudice amministrativo debba pronunciarsi sulla domanda di risarcimento nelle fattispecie processuali in cui nemmeno sia entrato nel merito, emettendo, come nel caso di specie, una sentenza in rito. Non si versa, insomma, in ipotesi di omessa impugnazione di atti e provvedimenti lesivi, e di proposizione direttamente (al G.A.) della domanda di risarcimento (conformemente alle richiamate pronunce della S.U. n. 13659 e 13660 del 13.06.2006), bensì, di azione di annullamento restaurata ma dichiarata inammissibile (e/o irricevibile). Ad avviso del Collegio, invero, la preclusione all'esame del merito della domanda di annullamento determina l'inammissibilità anche della domanda di risarcimento.

Conclusivamente, per le ragioni su esposte, il ricorso n. 2275/2007 si manifesta in parte irricevibile in parte (quanto ai motivi aggiunti appena richiamati) inammissibile, anche in relazione alla domanda di risarcimento del danno; il ricorso n. 2289/2007 va dichiarato a sua volta irricevibile (*omissis*).