

**AVANTI IL CONSIGLIO DI STATO**  
**IN SEDE GIURISDIZIONALE**

ROMA

**RICORSO IN APPELLO**

**e contestuale richiesta di essere autorizzati alla notifica per pubblici**  
**proclami ex art. 150 c.p.c.**

**Promosso**

da **VENICE NOLEGGI S.R.L.** (già Venice Noleggi s.n.c. di Cazzaro R. & C.), con sede in Venezia, Cannaregio 6366, cod. fisc. e Partita I.V.A. 03716800275, nella persona del suo legale rappresentante *pro tempore* signor Luciano D'Este

e

da **BLUE S.R.L.**, con sede in Venezia-Mestre, via Cappuccina 40, cod. fisc. e Partita I.V.A. 03317980278, nella persona del suo rappresentante legale *pro tempore* signor Massimo Pavan,

società entrambe rappresentate, assistite e difese, come da mandato in calce al presente ricorso, dall'avv. Monica Volpato del Foro di Venezia, cod. fisc. VLP MNC 62S56 L736X, *indirizzo P.E.C.* monica.volpato@venezia.pecavvocati.it, fax 041.2757668; e domiciliate presso lo studio dell'avv. Generoso Petrillo, in Roma, via Cicerone 28, Scala C, Int. 9, cod. fisc., PTR GRS 79C10 A512K, *indirizzo P.E.C.* generoso.petrillo@oav.legalmail.it; fax. 06.3241174.

RICORRENTI APPELLANTI

contro

il **COMUNE DI VENEZIA**, sede municipale di Venezia, Ca' Farsetti, San Marco 4136, cod. fisc. 00339370272, nella persona del Sindaco *pro tempore*, dott. Luigi Brugnaro, rappresentato e assistito dagli avv.ti Giulio Gidoni, Antonio Iannotta e Federico Trento e domiciliato presso la Civica Avvocatura nella sede municipale in Venezia, San Marco, 4091

AMMINISTRAZIONE APPELLATA

e contro

il signor **DANIELE NARDO**, in qualità di titolare dell'autorizzazione al noleggio con conducente n. 19 rilasciata dal Comune di Venezia, residente in Venezia, Giudecca – Calle Ferrando 335, **non costituito**

CONTROINTERESSATO

e contro

**CONSORZIO LEPANTO**, con sede in Venezia, San Marco, 5530, cod. fisc. e p. I.V.A. 03722630278, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

**SOCIETÀ COOPERATIVA TAXI BOAT SERVICES**, con sede in Venezia, San Polo 1151/A, cod. fisc. e P. I.V.A. 03260900273, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

**COOPERATIVA SERENISSIMA TAXI SOC. COOP.**, con sede in Venezia, Castello 6118, cod. fisc. e p. I.V.A. 00604500272, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*;

**VENEZIANA MOTOSCAFI SOCIETÀ COOPERATIVA**, con sede in Venezia, Santa Croce 503, cod. fisc. e p. I.V.A. 00608160271, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*;

**CONSORZIO MOTOSCAFI VENEZIA**, con sede in Venezia, Castello 4512, cod. fisc. e p. I.V.A. 02995130271, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*;

**VENEZIA TAXI CONSORZIO MOTOSCAFI SERVIZIO PUBBLICO**, con sede in Venezia, Santa Croce 328, cod. fisc. e p. I.V.A. 02721160279, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*

tutti rappresentati dall'avv. Andrea Pavanini e domiciliati presso il di lui studio in Venezia, Dorsoduro – Fondamenta Rio Novo, n. 3488/U

INTERVENIENTI AD OPPONENDUM

E RICORRENTI INCIDENTALI IN I GRADO

e nei confronti di

il **COMUNE DI JESOLO**, sede Municipale di Jesolo (VE), via Sant'Antonio 11, cod. fisc. 00608720272, in persona del Sindaco *pro tempore*, rag. Valerio Zoggia rappresentato dall'avv. Carla Giuliana Piva e domiciliato presso il di lei studio in Venezia-Mestre, Viale Ancona 17

AMMINISTRAZIONE RESISTENTE INCIDENTALE

e nei confronti di

la **Regione Veneto**, con sede in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro, 3901, in persona del Presidente *pro tempore*, **non costituita**

PARTE NOTIZIATA DAI RICORRENTI INCIDENTALI

**PER L'ANNULLAMENTO DELLA SENTENZA DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO, I° SEZ., N. 01066/2016 (Doc. 1)** con cui è stato rigettato il ricorso n. 01388/2013 mediante il quale le odierne appellanti richiedevano al Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto pronuncia di annullamento per illegittimità dei seguenti provvedimenti:

- il provvedimento del Comune di Venezia prot. 283408/2013 del 25 giugno 2013 avente ad oggetto “*diniego all'accoglimento della comunicazione PG 2013/148172 del 29 marzo 2013*”, notificato a mezzo posta elettronica certificata alla società Venice Noleggi s.n.c. di Cazzaro R. & C. in data 25/06/2013 (**Doc 2**);
- il provvedimento del Comune di Venezia PG/2013/283448 del 25 giugno 2013 avente ad oggetto “*diniego all'accoglimento della comunicazione PG 2013/148158 del 29 marzo 2013*”, notificato *brevi manu* alla società Blue s.r.l. in data 27/06/2013 (**Doc. 3**);
- di ogni altro atto presupposto e consequenziale o comunque connesso con quelli impugnati;

e richiedevano il risarcimento del danno.

**RIASSUNTO:**

Venice Noleggi s.r.l. e Blue s.r.l. sono società che svolgono da anni servizio di noleggio per trasporto persone via acqua in forza di autorizzazioni rilasciate loro rispettivamente dai Comuni di Mira (**Docc. da 4 a 9**) e di Mira e Jesolo (**Docc. da 10 a 12**).

Con il ricorso di primo grado questa difesa ha rilevato l'illegittimità dei provvedimenti di diniego emanati dal Comune di Venezia contro le istanze (**Docc. 13 e 14**) con cui Venice Noleggi s.r.l. e Blue s.r.l., odierne appellanti, hanno chiesto all'Ente locale, *in primis* di ottemperare all'obbligo di adeguare il proprio ordinamento ai principi di libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza, obbligo stabilito

dall'art. 1, co. 4, D.L. 1/2012, e in secondo luogo e di conseguenza di uniformare la disciplina del trasporto pubblico non di linea via acqua eliminando le discriminazioni fra operatori veneziani e non veneziani introdotte con l'ord. 310/2006 (**Doc. 15**).

Si esponevano i seguenti motivi di illegittimità dei dinieghi:

- 1) eccesso di potere per illogicità dell'azione della Pubblica Amministrazione, per ingiustizia ed irragionevolezza manifeste e sviamento di potere. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. e violazione art. 1, L. 241/1990;
- 2) violazione e falsa applicazione di legge. Violazione degli artt. 41 e 16 Cost.;
- 3) violazione di legge, falsa applicazione ed erronea interpretazione dell'art. 1, D.L. 1/2012, e dell'art. 3, D.L. 138/2011;
- 4) violazione degli artt. 45, 49, 56, 92, 96, 101, 102 TFUE, e 4, par. 3, TUE;
- 5) eccesso di potere nella forma dello sviamento, illogicità e carenza di motivazione.

Questo patrocinio deduceva, e in questa sede ribadisce, che il Comune di Venezia ormai dal 2006, data di emanazione dell'ord. 310/2006, sta amministrando il settore trasporto pubblico non di linea via acqua in modo discriminatorio in danno dei noleggiatori **non** veneziani, categoria cui appartengono le ricorrenti odierne appellanti. Si è rilevato che i dinieghi dimessi contro le istanze di Venice Noleggi e Blue, con cui il Comune di Venezia insiste nel mantenere in essere le prescrizioni contenute nella citata ord. 310/2006, risultano oggi logicamente inconciliabili rispetto a provvedimenti rilasciati dal Comune resistente dal 2006 in poi, e rispetto alle dichiarazioni dal medesimo espresse nello stesso periodo. Ed invero, le prescrizioni contenute nell'ord. 310/2006 che limitano la possibilità di accedere e circolare in Venezia ai noleggiatori autorizzati da Comuni diversi da quello veneziano sono state dettate in nome della tutela del patrimonio culturale ed ambientale della città, **ma, in aperta contraddizione con detta motivazione**, il Comune veneziano ha, in quest'ultimo decennio, rilasciato 25 nuove autorizzazioni taxi (**Docc. 16 e 17**) e ampliato gli orari di transito dei noleggiatori e dei tassisti veneziani in tutti i rii e canali veneziani compreso il Canal Grande (**Docc. 18 e 19**). Inoltre il Comune di Venezia, lì allorquando ha adottato i sopra citati provvedimenti, ne ha motivato la compatibilità ambientale dichiarando espressamente (**Doc. 20**) di aver raggiunto, mediante la fluidificazione del

traffico e il controllo sul superamento dei limiti di velocità, il contenimento del fenomeno del moto ondoso, principale causa di pregiudizio per la tutela ambientale e culturale della città.

Sono queste in estrema sintesi le argomentazioni esposte nel giudizio di primo grado da questa difesa e alla luce delle quali il TAR Veneto ha chiesto, con ordinanza del 06.03.2015, al Comune di Venezia di presentare una relazione che chiarisse se successivamente al 2006 vi fossero stati l'aumento del contingente e l'ampliamento dell'orario di transito in favore dei tassisti e dei noleggiatori veneziani, segnalati da questa difesa.

Il Comune di Venezia, in data 04.06.2015 ha prodotto la relazione richiesta dal Collegio, relazione sotto alcuni profili lacunosa, sotto altri fuorviante, cui questa difesa ha replicato con memoria del 20.05.2016.

Il TAR Veneto, che aveva disposto l'incombente istruttorio perché ritenuto indispensabile al fine del decidere, ha accolto acriticamente i contenuti ingannevoli della relazione prodotta dall'amministrazione comunale, e - ignorati *tout court* i rilievi svolti da questa difesa - ha concluso che nulla fosse cambiato dal 2006 (anno di adozione dell'ord. 310/2006) in poi. Muovendo da detto errato presupposto, il TAR Veneto ha rigettato le censure di illegittimità mosse in primo grado da questo patrocinio contro i dinieghi gravati.

**Pertanto questo patrocinio, con il presente appello, muove censure contro la sentenza gravata per travisamento del fatto, erroneità del presupposto e della motivazione e ripropone integralmente anche i motivi di illegittimità rilevati in primo grado. Si rinnova, altresì, la richiesta di risarcimento danni.**

#### FATTO

1. in data 03.07.2006, il Comune di Venezia emanava l'ord. n. 310/2006 (**Doc. 15**), introducendo, al dichiarato fine di garantire la tutela del patrimonio culturale ed ambientale della città di Venezia, una serie di limiti alla circolazione nei rii e canali all'interno della Città Antica;
2. il Comune di Venezia, con l'ord. 310/2006, dettava prescrizioni discriminatorie fra i titolari di autorizzazioni di noleggio con conducente rilasciate dal Comune di

Venezia e i titolari di autorizzazioni rilasciate da altri Comuni della gronda lagunare, pregiudicando così grandemente il libero svolgimento dell'esercizio dell'attività economica delle ricorrenti, odierne appellanti, che a questa seconda categoria appartengono, e cagionando alle stesse grave danno; specificatamente, mentre ai noleggiatori autorizzati da altri Comuni veniva concessa la sola circolazione in Canal Grande nel periodo che va dalle 16,00 alle 21,00, ai noleggiatori autorizzati dal Comune di Venezia veniva concesso, oltre al transito in Canal Grande dalle 16 alle 21, anche la circolazione dalle 00,00 alle 24,00 in tutta la restante zona a traffico limitato;

3. avverso l'ord. 310/2006 del Comune di Venezia gli esercenti servizio di noleggio con conducente autorizzati da Comuni diversi da quello di Venezia, fra cui anche la Blue s.r.l., si costituirono quali ricorrenti avanti al T.A.R. Veneto, prima, e in qualità di appellati avanti al Consiglio di Stato, poi, eccependo l'illegittimità del provvedimento impugnato sotto plurimi profilo tra cui l'eccesso di potere per disparità di trattamento;
4. il Consiglio di Stato, con sent. 824/2008 (**Doc. 21**), ha dichiarato, sulla base della comparazione degli interessi, che l'interesse alla tutela del particolarissimo patrimonio culturale ed ambientale della città di Venezia fosse preminente rispetto al principio della libertà di circolazione e di iniziativa economica e che, pertanto, tale comparazione di interessi, giustificasse le limitazioni a dette libertà;
5. **tuttavia**, sempre con sent. 824/2008, **il Consiglio di Stato ha anche rilevato che, qualora dopo l'assunzione dei provvedimenti impugnati il Comune di Venezia avesse emanato ulteriori provvedimenti modificativi della situazione di diritto nel senso di aumentare il numero di autorizzazioni rilasciate a tassisti o noleggiatori veneziani, detta sopravvenienza, si legge in sentenza, "getterebbe in un cono d'ombra i provvedimenti impugnati".**

**Ebbene è accaduto che:**

- I. con D.C.C. n. 121 del 12.10.2009, (**Doc. 20**), il Comune di Venezia ha modificato il Regolamento in Attuazione della Legge Regionale n. 63 del 30.12.1993 **aumentando il proprio contingente di licenze per il servizio taxi**, portandolo da 25 a 50, e ciò ha fatto preliminarmente precisando che *"la maggiore diffusione*

*territoriale delle stazioni comunali taxi consente una corrispondente distribuzione/fluidificazione del traffico acqueo connesso all'esercizio del servizio taxi, e che l'aumento del contingente viene ad inserirsi in un quadro assai rigoroso in ordine alle limitazioni delle velocità ed ai sistemi di controllo per il rispetto delle stesse, tale da consentire il contenimento del fenomeno del moto ondoso".*

- II. con D.G.C. n. 21 del 27.01.2011 (**Doc. 22**), il Comune di Venezia ha indetto un concorso pubblico per soli titoli per l'assegnazione di n. 25 nuove licenze taxi acqueo, licenze poi definitivamente aggiudicate con provvedimento PG 2012/376174 del 10.09.2012 (**Doc. 17**).

Ed ancora, è altresì accaduto che:

- III. con ordinanza 106 del 10.03.2011 (P.G. 103689/10.03.2011 **Doc. 18**), il Comune di Venezia ha modificato l'art. 5, lett. D) secondo periodo dell'ordinanza 310/2006 nel senso di **permettere agli esercenti il servizio di noleggio con conducente autorizzati dal Comune di Venezia il transito in Canal Grande di Venezia dalle ore 00,00 alle ore 24,00, e non più solo dalle 16,00 alle 21,00**, creando in tal modo un'ulteriore disparità di trattamento rispetto ai noleggiatori autorizzati da altri Comuni della Gronda Lagunare, ai quali rimane consentita la sola circolazione in Canal Grande nel periodo più ristretto che va dalle 16,00 alle 21,00;
- IV. con provvedimento PG/2011/129383 del 28.03.2011 (**Doc. 23**), il Comune di Venezia **ha introdotto e disciplinato la possibilità di effettuare il servizio taxi anche al di fuori della turnazione (c.d. extraturno)**, prevedendo che in tal caso il tassista possa circolare nella ZTLL senza ormeggiare allo stazio occupato dai taxi in turno e **consentendo così di utilizzare lo stesso natante e la stessa licenza taxi anche 24 ore su 24 avvalendosi di sostituti**.

A fronte dei suddetti provvedimenti, l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato ha più volte ammonito il Comune di Venezia:

- con segnalazione del **17.05.2012 (Doc. 24)** l'AGCM ha rilevato che una previsione volta a limitare l'attività di NCC all'ambito territoriale dell'Ente locale che ha rilasciato l'autorizzazione è un'ingiustificata restrizione di tipo regolamentare

all'accesso al mercato;

- con comunicazione del **22.02.2012 (Doc. 25)** l'AGCM ha richiamato il Comune di Venezia sulla necessità di dare attuazione a quanto previsto dal D.L. 138/2011, verificando, nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, la realizzabilità di una gestione pienamente concorrenziale dei vari servizi di trasporto pubblico, procedendo alla liberalizzazione di tutte le attività economiche, compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio.

Ciò premesso deve anche essere ricordato:

- a. che il **D.L. 13 agosto 2011, n. 138, all'art. 3 (DOC. 26)**, "*abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche*", ha disposto l'abrogazione di una serie di restrizioni all'esercizio delle attività economiche, debitamente dettagliate al comma 9, fra cui le limitazioni relative agli ambiti territoriali di esercizio;
- b. che l'art. 3, co. 11 *bis* del predetto D.L. 138/2011 esenta dall'abrogazione delle restrizioni di cui al precedente punto i soli "*servizi di taxi e noleggio con conducente non di linea, svolti esclusivamente con veicoli categoria M1*", e quindi svolti su gomma, senza fare alcun riferimento agli altri servizi di trasporto pubblico non di linea, così implicitamente riconoscendo l'applicabilità della norma liberalizzatrice ai servizi di trasporto persone non di linea svolti via acqua;
- c. che il D.L. 2 gennaio 2012, n. 1, all'art. 1 (**DOC. 27**), ribadisce le liberalizzazioni già disposte con D.L. 138/2011, ma esclude dal suo campo di applicazione le categorie di taxi e noleggio. Tuttavia, non abroga il D.L. 138/2011 e fa espressamente salve le previsioni in quest'ultimo contenute all'art. 3, con la conseguenza che restano esclusi dalla liberalizzazione solo i servizi di taxi e noleggio su gomma condotti con veicoli di categoria M1, e non anche i servizi di taxi e noleggio via acqua.

---

**Alla luce dei suddetti presupposti di fatto e di diritto le società Venice Noleggi s.r.l. e Blue s.r.l., in data 29.03.2013, hanno depositato al protocollo generale del Comune di Venezia due distinti atti, l'uno PG/2013/0148172 (Doc. 13) e l'altro PG/2013/0148158 (Doc. 14), diffidando la Pubblica Amministrazione**



Comunale “*ad ottemperare all’obbligo di adeguamento ai principi di libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza, obbligo stabilito dal ricordato art. 1 comma 4 D.L. 1/2012, e a tale scopo ad uniformare le possibilità di accesso e circolazione all’interno della ZTL delle imbarcazioni autorizzate al piccolo noleggio per trasporto persone da Comuni diversi dal Comune di Venezia, con le possibilità di accesso e circolazione all’interno della ZTL riconosciute dall’ordinanza 310/2006 ss.mm.ii. alle imbarcazioni autorizzate al piccolo noleggio per trasporto persone dal Comune di Venezia*”.

Il Comune di Venezia, ignorate le osservazioni prodotte in pendenza di procedimento da Blue e Venice Noleggi (**Docc. 28 e 29**), ha disposto, con i provvedimenti prot. 283408/2013 del 25.06.2013, (**Doc. 2**) e PG/2013/283448 del 25.06.2013 (**Doc. 3**), il diniego all’accoglimento delle sopradette diffide.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Le società Venice Noleggi s.r.l. e Blue s.r.l. hanno ritualmente notificato in data 04.10.2013 al Comune di Venezia e in data 07.10.2013 al controinteressato, signor Daniele Nardo, ricorso poi rubricato al R.G. 1388/2013 con cui hanno impugnato avanti al TAR Veneto i due dinieghi adottati dal Comune di Venezia e ogni altro atto presupposto e consequenziale chiedendone, previa concessione di misure cautelari, l’annullamento e contestualmente il risarcimento del danno subito.

In data 23.10.2013 si è costituito il Comune di Venezia.

In data 31.10.2013 le società Consorzio Lepanto, Società Cooperativa Taxi Boat Services, Cooperativa Serenissima Taxi Soc. Coop., Veneziana Motoscafi Società Cooperativa, Consorzio Motoscafi Venezia e Venezia Taxi Consorzio Motoscafi Servizio Pubblico hanno depositato intervento *ad opponendum*.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, con ordinanza del 06.11.2013, ha rigettato la domanda cautelare.

In data 28.11.2013 gli opposenti hanno notificato alle parti costituite e al Comune di Jesolo ricorso incidentale perché fosse dichiarata illegittima l’autorizzazione al servizio di noleggio n. 2/03 prot. 26426 rilasciata dal Comune di Jesolo alla Blue s.r.l. nel lontano 2003. Il ricorso incidentale è stato proposto con lo

scopo dichiarato di far venir meno l'interesse di Blue s.r.l. al ricorso principale. Questo patrocinio, con I° memoria, *ex art. 73 c.p.a.*, in vista dell'udienza pubblica del 16.04.2014, ha replicato alle eccezioni di inammissibilità rilevate dal Comune di Venezia e dagli opposenti e ha eccepito la tardività del ricorso incidentale e l'infondatezza nel merito dello stesso.

In data 28.02.2014 si è costituito il Comune di Jesolo, anch'esso eccependo l'irricevibilità del ricorso incidentale per tardività, l'inammissibilità per carenza di legittimazione attiva e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dello stesso.

All'udienza del 16.04.2014, all'esito della discussione, il TAR Veneto ha emanato ordinanza collegiale datata 11.07.2014 con cui ha ordinato alle ricorrenti l'integrazione del contraddittorio anche per pubblici proclami. A detta ordinanza ha fatto seguito l'ordinanza presidenziale del 01.08.2014 con cui sono state specificate le modalità di notifica.

Questo patrocinio ha provveduto, nell'interesse delle ricorrenti, all'integrazione del contraddittorio nei termini e nei modi disposti con le citate ordinanze rivolgendo la notifica a tutti gli operatori autorizzati operanti nel settore del noleggio con conducente per trasporto persone con natante a motore non evocati, né intervenuti nel giudizio.

Nessun altro si è costituito.

Seguiva ulteriore nutrito scambio di memorie in vista dell'udienza pubblica del 10.12.2014. All'esito di detta udienza il TAR, con ordinanza collegiale 285 del 06.03.2015, ha ordinato al Comune di Venezia di provvedere ad un incumbente istruttorio avente ad oggetto la quantificazione delle licenze di noleggio rilasciate dal Comune di Venezia dal 2006 in poi e una relazione riassuntiva dei provvedimenti comunali che regolano la materia del servizio di trasporto pubblico non di linea delle persone via acqua.

Il Comune di Venezia ha provveduto depositando propria relazione in data 04.06.2015.

Da ultimo, depositate anche le memorie e le repliche in vista dell'udienza pubblica del 22.06.2016, il ricorso veniva trattenuto in decisione e all'esito il TAR pronunciava la gravata sentenza.

## **Motivi di appello**

### **I. TRAVISAMENTO DEL FATTO E VIZIO DI CONTRADDITTORIETÀ**

Con la sentenza impugnata il TAR Veneto ha rigettato il ricorso proposto da Venice Noleggi s.r.l. e Blue s.r.l., erroneamente accogliendo la tesi del Comune di Venezia secondo cui i dinieghi disposti verso le istanze delle odierne appellanti dovevano ritenersi legittimi perché, dal 2006 ad oggi, non vi sarebbe stato alcun mutamento della situazione di fatto e di diritto in materia di disciplina interna del servizio trasporto persone via acqua che giustificasse una rivalutazione dei contrapposti interessi: da un lato il diritto alla libera iniziativa economica e libera concorrenza avanzato da Blue e Venice Noleggi, dall'altro la tutela culturale e ambientale della città di Venezia.

Il TAR, all'esito della disamina della relazione depositata dal Comune di Venezia in ottemperanza all'incombente istruttorio disposto dallo stesso collegio, ha erroneamente concluso che *“l'aumento di natanti nel periodo 2006-2015 risulta essere pari a 7 unità”* anziché 25, e per il resto ha negato implicitamente che fosse intervenuta qualsiasi altra novità in materia.

La sentenza impugnata non è condivisibile perché contiene un grave travisamento dei fatti, che ha costituito il presupposto su cui il TAR Veneto ha rigettato - come anticipato nel riassunto preliminare - tutti i motivi di illegittimità che questa difesa aveva dedotto in primo grado con riguardo ai dinieghi impugnati.

**In verità il mutamento della situazione di fatto e di diritto in materia di disciplina del trasporto pubblico persone via acqua in Venezia intervenuto dal 2006 in poi risulta *per tabulas* dalla produzione documentale offerta in primo grado da questa difesa e riprodotta in sede d'appello.**

Ed invero, il **Comune di Venezia** ha adottato in favore dei tassisti e noleggiatori veneziani i **seguenti provvedimenti**:

1. la DCC n. 121 del 12.10.2009 con cui ha aumentato il contingente per il servizio taxi acqueo veneziano di 25 nuove licenze (**Doc. 20**), licenze poi effettivamente rilasciate con il provvedimento PG/376174 del 10.09.2012 (**Doc. 17**);
2. l'ordinanza 106 del 10.03.2011 (**Doc. 18**), con cui ha modificato l'art. 5, lett. D) secondo periodo dell'ordinanza 310/2006 nel senso di permettere agli esercenti il

**servizio di noleggio con conducente autorizzati dal Comune di Venezia il transito in Canal Grande dalle ore 00,00 alle ore 24,00, e non più solo dalle 16,00 alle 21,00**, di fatto estendendo così la possibilità di circolazione in Canal Grande per i noleggiatori veneziani, mentre è rimasta ferma per i noleggiatori non veneziani l'esigua possibilità di circolare solo tra le 16,00 e le 21,00;

3. il provvedimento PG/2011/129383 del 28.03.2011 (**Doc. 23**), con cui ha **introdotto e disciplinato la possibilità per i tassisti veneziani di effettuare il servizio taxi anche al di fuori della turnazione (c.d. extraturno)**, prevedendo che in tal caso il tassista possa circolare nella ZTLL senza ormeggiare allo stazio occupato dai taxi in turno e consentendo così di utilizzare lo stesso natante e la stessa licenza taxi anche 24 ore su 24, avvalendosi di sostituti;
4. l'ordinanza n. 402 del 14.06.2013 (**Doc. 19**), con cui ha introdotto, per i soli noleggiatori autorizzati dal comune veneziano, la possibilità di imbarcare e sbarcare in Canal Grande in occasione di matrimoni e funerali, mentre ha testualmente specificato che i noleggiatori non veneziani, ai quali già è consentito solo un modesto periodo di transito in Canal Grande dalle 16.00 alle 21.00, non possano comunque mai effettuare operazioni di sbarco e imbarco.

**Inoltre, lo stesso Comune di Venezia**, contestualmente all'adozione dei succitati provvedimenti, **ha dato testualmente contezza in numerosi atti di un avvenuto mutamento, dal 2006 in poi, delle condizioni del traffico nei rii e canali della città, e delle misure poste in essere con cui è riuscito nell'intento di fluidificare il traffico e ridurre il moto ondoso**, così:

5. nel preambolo contenuto nella DCC 121 del 12.10.2009 si legge che *“la maggiore diffusione territoriale delle stazioni comunali taxi consente una corrispondente distribuzione/fluidificazione del traffico acqueo connesso all'esercizio del servizio taxi, e che l'aumento del contingente viene ad inserirsi in un quadro assai rigoroso in ordine alle limitazioni delle velocità ed ai sistemi di controllo per il rispetto delle stesse, tale da consentire il contenimento del fenomeno del moto ondoso”* (**Doc. 20**);
6. nella DCC n. 26 del 14.04.2014 (**Doc. 30**), dopo che il Consiglio di Stato aveva, con sent. 6190/2013, annullato *in parte qua* il provvedimento comunale di

aumento del contingente, rilevando che il provvedimento *de quo* mancava di adeguata valutazione in ordine alle esigenze di tutela ambientale, l'amministrazione locale, al fine di disporre nuovamente l'aumento del contingente e di legittimare così le 25 nuove licenze di fatto già rilasciate, ha ribadito preliminarmente il contenuto del citato preambolo alla delibera 121/2009 e ha altresì puntualizzato che *“l'aumento frazionario delle unità circolanti, accompagnato dalle iniziative di contenimento e salvaguardia richiamate, è garanzia dell'annullamento degli effetti ambientali del moto ondoso aggiuntivo prodotto, essendo ormai ampiamente dimostrato che l'entità di quest'ultimo, e le relative problematiche indotte nell'ambiente veneziano, dipendono sostanzialmente dalla velocità della navigazione, più che dal numero di unità in navigazione, e che il contenimento dipende pertanto dall'efficacia delle azioni di controllo e repressione delle violazioni ai rigorosi limiti di velocità introdotti, piuttosto che dalla mera limitazione del numero di unità in circolazione. La conseguente diminuzione della velocità media effettiva di transito, effetto delle sopraelencate misure, è più che compensativa, alla luce dell'incidenza già limitata del traffico generato dalle nuove licenze, del moto ondoso aggiuntivo, e costituisce azione positiva per il contenimento in generale dell'impatto ambientale di quest'ultimo”*.

7. da ultimo, nella delibera di Consiglio 62/2015 (**Doc. 31**) il Comune ha riconfermato l'aumento del contingente, motivando ancor più diffusamente la compatibilità ambientale.

Ebbene, **nonostante tutti i sopraelencati provvedimenti amministrativi fossero agli atti, il TAR Veneto, anziché analizzarne direttamente i contenuti e da essi trarre l'evidente e incontestabile conclusione che il Comune di Venezia aveva autorizzato dal 2006 (anno di adozione dell'ord. 310/2006) in poi l'aumento delle unità in circolazione, ha chiesto che fosse il Comune resistente a chiarire se lo stesso avesse, successivamente al 2006, eventualmente implemento il numero delle autorizzazioni/licenze amministrative per lo svolgimento del servizio trasporto persone e a “precisare eventuali prescrizioni alla circolazione per i natanti autorizzati dal comune resistente”**.

Nella relazione dimessa dal Comune, unico elemento preso in considerazione dal TAR al fine di decidere, l'amministrazione resistente omette di dare contezza dell'adozione del provvedimento di cui al precedente punto 3) (c.d. extraturno), e più pari sorvola sulle delibere di cui ai precedenti punti 5), 6) e 7). Nella relazione si rinvencono, invece, accanto alle altre ordinanze già prodotte da questa difesa, due ordinanze emanate **successivamente** all'istaurazione del giudizio di primo grado:

- l'ordinanza 92/2015 del 10.02.2015 (**Doc. 32**);
- e l'ordinanza 274/2015 del 22.04.2015 (**Doc. 33**).

Si ricorda che il giudizio di primo grado fu instaurato nell'ottobre 2013.

Le due isolate ordinanze da ultimo citate contengono una seppur moderata restrizione delle possibilità di circolazione in Canal Grande per i noleggiatori veneziani e sono state enfatizzate dal TAR Veneto per concludere nel senso di riconoscere in capo al Comune di Venezia un *animus*, nell'amministrare la materia, interamente volto alla tutela ambientale e culturale della città di Venezia, *animus* che secondo il TAR Veneto giustifica l'adozione dei dinieghi impugnati in primo grado.

Vedremo nel terzo motivo di appello quanto, in realtà, dette ordinanze di poco limitino le possibilità di circolazione già concesse dopo il 2006 dal Comune di Venezia ai noleggiatori e taxisti veneziani con le più volte richiamate ordinanze del 2011.

Preme ora a questa difesa dimostrare l'innegabile contraddizione insita nella sentenza: il TAR da un lato dà atto di un rilascio effettivo, tra il 2006 e il 2015, di 7 nuove licenze taxi – seppure come si dimostrerà nel secondo motivo d'appello si tratta di ben 25 – ma dall'altro contestualmente statuisce che nulla è mutato dal 2006 ad oggi. Il TAR infatti non considera mutamento della situazione di fatto l'aumento di 7 natanti in più in circolazione. A ciò si aggiunga che è lo stesso TAR a ricordare che il C.d.S, con sentenza 824/2008, aveva statuito che *“Solo a fronte di un eventuale e del tutto ipotetico aumento di contingente numerico dei taxi e dei noleggiatori (omissis...) si sarebbero potuti rappresentare profili attinenti alla legittimità delle restrizioni previste negli atti ivi esaminati (omissis...)”* eppure il Collegio di primo grado, poche righe più sotto, esclude che si possano ravvisare profili di illegittimità nell'operato della P.A. atteso che *“L'esito del disposto incumbente istruttorio ha però del tutto*

*scongiurato una tale evenienza, considerato che il contingente è rimasto pressoché invariato (con aumento di sole 7 unità)...”.*

La contraddizione insita nella sentenza è evidente perché il mutamento trova espressione nello stesso aumento di unità, a prescindere da quante esse siano in realtà.

Inoltre la contraddizione risulta ancor più manifesta se il numero delle nuove unità viene raffrontato con il numero di unità nei confronti delle quali il Comune, con i provvedimenti gravati, mira a mantenere in vigore la proibizione di accesso e circolazione in Venezia, ossia i 14 piccoli noleggi autorizzati dai comuni di gronda.

**II. TRAVISAMENTO DEL FATTO SOTTO ULTERIORE PROFILO: l'aumento di natanti veneziani in circolazione ad opera del Comune di Venezia nel periodo 2006-2015 non è di sole 7 unità, bensì di oltre 25.**

Il TAR Veneto conclude nel senso che vi sia stato, in forza della DGC 21/2011 (**Doc. 22**), un aumento di sole 7 unità taxi e non 25 in quanto – come detto – ha accolto acriticamente la prospettazione semplice, quanto ingannevole, offerta dal Comune di Venezia nella relazione depositata il 04.06.2015.

In detta relazione il Comune ha scritto che in forza della predetta delibera di Giunta sono state rilasciate 25 nuove licenze taxi, ma che, essendo state revocate 18 licenze in precedenza rilasciate alle cooperative dei gondolieri, l'implemento di unità in circolazione sarebbe meramente di 7.

Il ragionamento è viziato sotto plurimi profili, come ebbe ad evidenziare questa difesa già in primo grado nella memoria depositata il 20.05.2016, memoria del tutto ignorata dal TAR Veneto.

Questo patrocinio dimostrerà nell'immediato prosieguo che, grazie ai provvedimenti adottati dal Comune di Venezia dal 2006 ad oggi, le unità taxi e noleggio autorizzate a circolare dal comune veneziano risultano essere aumentate di ben più di 25 unità. Così:

- 1) il TAR, nell'accogliere il conteggio offerto dalla P.A. resistente, ha tralasciato di considerare che quando il Comune di Venezia, con DGC 21/2011, ha rilasciato le 25 nuove licenze taxi, 18 delle 25 licenze taxi che per il passato erano state attribuite ai gondolieri erano già dal 2007 state restituite dagli stessi gondolieri al

Comune che aveva quindi provveduto a ridurre il relativo contingente (**Doc. 34**). Da quanto esposto consegue che 25 sono le nuove licenze rilasciate e non 7 (25 meno 18), come suggerisce di calcolare il Comune e come il TAR ha ritenuto di concludere.

- 2) Il TAR ha tralasciato anche un altro rilievo di questa difesa ossia che le 25 nuove licenze taxi rilasciate nel 2012 e le licenze taxi restituite dai gondolieri, non hanno la stessa natura.

Ed invero, le licenze taxi c.d. bivalente che il Comune di Venezia, in ben diversa epoca, aveva riservato alle cooperative di gondolieri avevano lo scopo di garantire il lavoro ai gondolieri anche nei periodi invernali, allorquando la richiesta di servizio gondola scemava. Si trattava, quindi, di un contingentamento puramente formale che non corrispondeva all'effettiva e costante circolazione sul territorio delle 25 imbarcazioni munite delle suddette licenze taxi assegnate ai gondolieri. A conferma di ciò risulta utile riportare le parole del vice Sindaco Vianello che, alla seduta del 18 gennaio 2007, così informava la commissione consigliare: *“sono in arrivo 30 nuove licenze, 18 per taxi e 12 per noleggio, mentre verranno azzerate le 18 licenze date ai gondolieri anni fa – e usate in modo limitato – per svolgere il servizio taxi. L'Assemblea dei bancali ha comunicato all'Amministrazione comunale la volontà della categoria di restituire le licenze non esercitate. Comunque non si trattava di vere e proprie licenze, ma di autorizzazioni date alle cooperative in un momento particolare ormai superato. Rimarranno le 7 autorizzazioni che le cooperative utilizzano, le altre invece verranno restituite al Comune”*. Si produce verbale della seduta (**Doc. 34**).

- Il TAR non ha per nulla considerato nel calcolo delle nuove unità veneziane in circolazione l'aumento derivato a seguito dell'introduzione della disciplina del c.d. **extraturno**, introduzione attuata con **PG/2011/129383 (Doc. 23)**. Si può affermare, senza timore d'essere smentiti, che con **il provvedimento da ultimo citato il Comune di Venezia ha triplicato in un colpo solo il numero di unità che possono svolgere servizio taxi nel medesimo orario**. Invero, se prima di detto provvedimento il contingente taxi circolava suddiviso su tre turni, e quindi mai tutte le imbarcazioni contemporaneamente, oggi ben 50 taxi (di cui 25 licenze



rilasciate nel 2012) possono circolare tutti contemporaneamente, di fatto aumentando il numero di natanti in circolazione.

E non ci si scordi che quando dette unità taxi non sono in turno ordinario, non essendovi pontili sufficienti per il loro ormeggio in sosta, vagano qua e là per i canali oppure ormeggiano illegittimamente sulle rive.

**III. TRAVISAMENTO DEL FATTO SOTTO ULTERIORE PROFILO: le ordinanze 92/2015 e 274/2015 in verità non restringono affatto, rispetto al 2006, le possibilità di transitare in Canal Grande per i tassisti e noleggiatori veneziani**

Del tutto erronea e frutto di ulteriore travisamento è la conclusione del TAR Veneto lì ove scrive:

*“L’istruttoria compiuta, peraltro, ha messo in luce un ulteriore importante elemento attinente alle restrizioni imposte alla circolazione dei natanti autorizzati dal Comune resistente. Dopo l’adozione dell’ordinanza 310/2006, l’Amministrazione comunale è intervenuta più volte prevedendo ulteriori restrizioni alla circolazione per i titolari di autorizzazioni rilasciate dal Comune di Venezia relativamente alle unità in servizio taxi fuori turno, extraturno e fuori servizio a alle unità in servizio di noleggio con conducente (ordinanza n. 92/2015), fino all’adozione dell’ordinanza 274 del 22.4.2015 che ha riordinato le precedenti regolamentazioni ed ha introdotto ulteriori restrizioni alla circolazione per i servizi taxi”.*

*In primis* si osservi che le ordinanze richiamate quali provvedimenti pretesamente riduttivi della circolazione sono state **adottate dopo l’instaurazione del ricorso**, ma, a parte ciò e a parte che l’ord. 274/2015 non introduce affatto “*ulteriori restrizioni*” rispetto alla ord. 92/2015, svolgendo in verità un mero riordino della disciplina vigente, **il travisamento consiste nella circostanza che l’ord. 92/2015, e ugualmente l’ord. 274/2015**, contengono sì una restrizione delle possibilità di circolazione per gli autorizzati veneziani, ma solo rispetto all’ordinanza 106/2011, diversamente non ne contengono alcuna rispetto all’ordinanza 310/2006.

Per cui non è corretto concludere che dal 2006 al 2015 l’amministrazione comunale è intervenuta introducendo limitazioni alla circolazione dei titolari di autorizzazioni rilasciate dal Comune di Venezia. È vero, invece, che dal 2006 fino al

gennaio del 2015 l'amministrazione veneziana ha ampliato a dismisura le possibilità di circolazione degli autorizzati autoctoni, che in forza dell'ord. 106/2011 potevano circolare 24 ore su 24 ovunque. Poi, solo nel gennaio 2015, dopo l'instaurazione del giudizio, il Comune, per mascherare lo sviamento di potere denunciato con il ricorso di primo grado da questa difesa, ha emanato l'ord. 92/2015 (e poi la riassuntiva ord. 274/2015), introducendo una restrizione alla circolazione dei sopradetti soggetti, ma una restrizione meno pregnante di quella contenuta nell'ord. 310/2006 e solo di poco più stringente di quella contenuta nell'ord. 106/2011.

Così:

- ai sensi dell'ord. 310/2006 (**Doc. 15**) i noleggiatori autorizzati dal Comune di Venezia potevano transitare in Canal Grande dalle 16.00 alle 21.00 (17.00- 22.00 in estate) mentre potevano esercitare servizio nei rii minori dalle ore 00.00 alle ore 24.00;
- ai sensi dell'ordinanza 106/2011 (**Doc. 18**) i noleggiatori autorizzati dal Comune di Venezia potevano transitare in Canal Grande dalle ore 00.00 alle ore 24.00, analogamente potevano esercitare servizio nei rii minori dalle ore 00.00 alle ore 24.00;
- ai sensi dell'ordinanza 92/2015 (**Doc. 32**) i noleggiatori veneziani possono transitare in Canal Grande dalle ore 15.00 alle ore 8.00 del giorno successivo, e resta invariata la possibilità di esercitare servizio nei rii minori dalle ore 00.00 alle ore 24.00; identica previsione è contenuta anche nell'ordinanza 274/2015 (**Doc. 33**) che ha mera funzione di riordino della materia e non introduce affatto “*ulteriori restrizioni*” come invece concluso, anche sotto questo profilo erroneamente, dal TAR Veneto.

**Alla luce di quanto esposto, risulta ancora una volta errata la conclusione del TAR Veneto che ha ritenuto che dopo il 2006 non vi sarebbe stata alcuna implementazione del traffico ad opera del Comune di Venezia in favore dei tassisti e noleggiatori veneziani.**

**Infine, la corretta disamina delle ordinanze 92/2015 e 274/2015 contraddice la conclusione del TAR secondo cui è “*volontà dell'amministrazione Comunale di intraprendere un percorso diretto a soddisfare la primaria esigenza di tutela del***

*delicato ambiente lagunare, anche attraverso la riduzione dei transiti” e mostra, invece, che l’amministrazione veneziana non mira tanto a salvaguardare la città quanto a tutelare le esigenze economiche di tassisti e noleggiatori veneziani, con chiaro sviamento di potere che si rinviene anche nei dinieghi gravati come illustrerà questa difesa nel V motivo d’appello.*

**IV. TRAVISAMENTO DEL FATTO SOTTO ULTERIORE PROFILO: *erronea interpretazione dei dati contenuti nel report 2015 elaborato dalla Direzione Mobilità e Trasporti del Comune di Venezia***

Come più sopra ricordato, il Comune di Venezia nella DCC 121/2009 (**Doc. 20**) ha dichiarato di aver contenuto il moto ondoso attraverso misure, non solo di limitazione e controllo della velocità dei natanti, strumento principale, ma anche di fluidificazione del traffico.

La circostanza che le sopra citate misure adottate dal Comune di Venezia nel 2009 si siano dimostrate efficaci viene confermata dal TAR Veneto nella sentenza impugnata, lì ove il Collegio Amministrativo ha dato contezza di un *report* sul traffico a cura della Direzione Mobilità e Trasporti del Comune di Venezia (*report* prodotto dall’amministrazione comunale in un diverso ricorso avanti al TAR Veneto) da cui risulta la riduzione del traffico in Canal Grande del 7,1% nel periodo analizzato che va, come si legge in sentenza, “*dall’aprile 2014 all’aprile 2015*”.

Il TAR commette un errore nella lettura del dato tecnico e attribuisce detta riduzione all’entrata in vigore dell’ordinanza 92/2015, quando, invece, non è possibile che ad essa si debba il merito del contenimento del traffico in detto periodo, atteso che la richiamata ordinanza è entrata in vigore il primo marzo 2015 e il *report* si riferisce all’anno precedente.

Deve quindi concludersi che non sono state le prescrizioni contenute nell’ord. 92/2015, e reintrodotte con la successiva ord. 274/2015, a comportare la riduzione del traffico e il conseguente contenimento del moto ondoso, bensì le misure introdotte dal Comune di Venezia prima che Venice Noleggi e Blue, proprio su tale presupposto di contenimento del moto ondoso, presentassero avanti al Comune le diniegate istanze di uniformare le prescrizioni dettate in materia di traffico acqueo nei confronti dei

noleggiatori autorizzati da comuni diversi da quello veneziano a quelle dettate dal Comune per i noleggiatori veneziani e ciò in ottemperanza all'art. 1, co. 4, D.L. 1/2012.

**V. ERRONEITÀ DEL PRESUPPOSTO E RIPROPOSIZIONE DEL I MOTIVO DI RICORSO DI PRIMO GRADO: ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ DELL'AZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, PER INGIUSTIZIA ED IRRAGIONEVOLEZZA MANIFESTE E SVIAMENTO DI POTERE. VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COSTITUZIONE, VIOLAZIONE ART. 1, L. 7 AGOSTO 1990, N. 241**

Questo patrocinio con il primo motivo del ricorso di primo grado ha denunciato eccesso di potere per illogicità dell'azione della Pubblica Amministrazione, per ingiustizia ed irragionevolezza manifeste e sviamento di potere, nonché violazione dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1, L. 241/1990. Il TAR ha omesso completamente la disamina e ha rigettato le suddette censure, muovendo dal presupposto che le stesse si fondassero sul mutamento della situazione di fatto e di diritto della disciplina della materia, mutamento che il Collegio di primo grado ha negato in via preliminare ed assoluta.

Con il presente atto di appello, questa difesa, che nei motivi da I a III ha impugnato la sentenza per travisamento del fatto proprio con riguardo al sopradetto presupposto, dimostrandone l'erroneità; nell'immediato prosieguo impugna la sentenza per non aver esaminato nessuno dei rilievi contenuti nel primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio avanti al TAR e li ripropone.

**Con i gravati dinieghi il Comune di Venezia altro non ha fatto che reiterare tutta la normativa discriminatoria contenuta nell'ordinamento comunale in danno dei noleggiatori autorizzati da comuni diversi da quello veneziano.** Tra i vari provvedimenti altamente ingiusti anche l'ordinanza comunale 310/2006, i cui contenuti sono oggi confluiti pari, pari nell'ordinanza 274/2015, con cui il Comune ha riordinato la materia. L'ordinanza 310/2006, o meglio i precetti da essa dettati con riferimento ai noleggiatori autorizzati da comuni diversi da quello veneziano impediscono a detti operatori sia di circolare, sia di accedere in Venezia. Detta ordinanza fu, come ricordato in narrativa, già oggetto di impugnazione avanti al

T.A.R. Veneto e poi a codesto Consiglio di Stato che – in totale riforma della sentenza di primo grado – ebbe, con sentenza n. 824/08, a dichiarare la legittimità dell'ordinanza sul presupposto che i divieti discriminatori ivi rinvenibili potessero trovare giustificazione nel preminente interesse alla tutela del patrimonio culturale ed ambientale della città e fermo che non venisse emanato dal Comune di Venezia alcun provvedimento di aumento del contingente delle licenze per lo svolgimento di servizi di trasporto acqueo, circostanza che avrebbe gettato – precisò codesto Supremo Collegio – in un cono d'ombra la stessa ord. 310/2006.

**Poiché è accaduto, come ampiamente illustrato nella ricostruzione del fatto, che i gravati dinieghi sono stati adottati dopo che il Comune di Venezia ha, con DCC 121/2009 (Doc. 20), aumentato il contingente taxi di 25 nuove licenze, si deve concludere che la P.A. locale è incorsa nel vizio di illegittimità di eccesso di potere adombrato dal Supremo Collegio amministrativo.**

Vi è poi un innegabile ulteriore profilo di eccesso di potere rinvenibile nell'**illogicità** ed **incoerenza** dell'agire della P.A.: il Comune, avendo preso atto dei dati provenienti dal COSES che evidenziavano un aumento della domanda di servizi di trasporto persone e, contestualmente, avendo predisposto le necessarie misure di contenimento del moto ondoso – in tal senso si veda preambolo alla DCC 121/2009 (**Doc. 20**) e preambolo alla DCC 26/2014 (**Doc. 30**) – ha di conseguenza valutato di poter rilasciare 25 nuove licenze taxi e di poter ampliare la possibilità di circolazione in città degli operatori veneziani del settore, senza pregiudizio per il patrimonio culturale ed ambientale della città di Venezia. Successivamente, in maniera del tutto incoerente rispetto a tale valutazione, il Comune, invece di trarre, dal mutamento delle sopradette condizioni fattuali, conclusioni identiche anche per i noleggiatori non veneziani, e in tal senso autonomamente provvedere a diminuire anche per costoro i limiti alla circolazione, ha, con i provvedimenti impugnati, ingiustamente denegato l'equiparazione di disciplina tra noleggiatori locali e non. Per giunta, il Comune ha richiamato a ragione dei dinieghi gravati quello stesso presupposto, la necessità di contenere il moto ondoso al fine di tutelare l'ambiente, che esso stesso aveva dichiarato essere venuto meno e il cui superamento aveva consentito all'Ente locale la serie di provvedimenti di cui si è dato conto in premesse (**Docc. 20 e 30**).

Quest'ultimo aspetto denota l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, oltre che per illogicità e incoerenza dell'agire della P.A., anche sotto il profilo dello **sviamento di potere** perché, essendo le condizioni fattuali cambiate, al punto da far ritenere al Comune di poter rilasciare 25 nuove licenze senza pregiudizio per la tutela ambientale (**Docc. 20 e 30**), il fatto che l'Ente locale resistente, a motivazione dei dinieghi impugnati, nuovamente adduca la necessità di garantire la tutela ambientale denota la mala fede dello stesso che usa detta motivazione solo per mascherare la volontà di mantenere un mercato esclusivo a vantaggio degli operatori autoctoni, ciò in aperta violazione dei principi di libera concorrenza e del diritto comunitario che, prima ancora di quello nazionale, li sancisce.

Non si faccia codesto Consiglio di Stato fuorviare dalle ordinanze 92/2015 e 274/2015, le stesse non mirano alla tutela della città dal moto ondoso. Non solo le predette ordinanze sono state adottate dal Comune ben dopo l'instaurazione del ricorso, ma, come illustrato da questa difesa al III motivo del presente appello, le prescrizioni contenute nelle stesse risultano essere di restrizione delle possibilità di circolazione già concesse agli operatori veneziani solo se si guarda alle possibilità di circolazione previste dall'ord. 106/2011, con cui il Comune aveva dilatato il transito dei propri autorizzati fino a portarlo a 24 ore su 24, non invece se si guarda alle disposizioni contenute nell'ord. 310/2006. L'ord. 310/2006 imponeva invero ai noleggiatori veneziani una disciplina di circolazione assai più stringente rispetto a quella dettata con le recenti ordinanze del 2015, per cui, se l'intento della P.A. fosse davvero stato – come conclude il TAR Veneto – quello di tutelare la città dal moto ondoso, perché, si chiede questa difesa, il Comune non è semplicemente ritornato alle prescrizioni del 2006, o anche a prescrizioni più restrittive?

Un ulteriore profilo di illegittimità dei dinieghi gravati si ravvisa, altresì, nella **violazione dei principi di imparzialità e correttezza della P.A. sanciti dall'art. 97 della Cost. e dall'art. 1 della L. 241/90.**

Ed invero si osservi che ai noleggiatori autorizzati da Comuni diversi da quello di Venezia viene ribadita, con i dinieghi *de quibus*, la preclusione ad accedere a qualsiasi rio e canale della città e viene loro concesso il transito in Canal Grande per sole 5 ore al giorno senza possibilità di sbarcare o imbarcare, mentre a tutt'oggi ai noleggiatori

veneziani è riconosciuto il diritto di circolare in Canal Grande e in tutti i rii e canali veneziani in misura assai più ampia di quella concessa ai primi e addirittura per un arco temporale maggiore di quanto già non fosse loro concesso con l'ord. 310/2006, e ciò grazie ai numerosi nuovi provvedimenti di cui si è dato conto nella ricostruzione del fatto. Ebbene, il venir meno del presupposto garantistico della tutela ambientale della città che sosteneva l'ordinanza 310/06 e l'ampliamento della possibilità di circolazione riconosciuta ai noleggiatori veneziani comportano che i dinieghi impugnati, in forza dei quali sono stati mantenuti – come detto – rigide proibizioni e limiti alla circolazione in danno delle ricorrenti, **risultano illegittimi per violazione dei principi di imparzialità e correttezza, atteso che non esiste più alcuna giustificazione a sorreggere la prevista discriminatoria disciplina che il Comune intende mantenere verso categorie identiche a quelle veneziane già “liberalizzate”.**

Deve inoltre evidenziarsi che l'agire della P.A. comunale è viziato da **irragionevolezza e ingiustizia manifesta**: così, gli stretti divieti di circolazione ribaditi verso le odierne società ricorrenti a mezzo dei dinieghi impugnati non possono di per sé consentire il conseguimento di alcun beneficio di rilievo pubblico, né per la tutela della città, né per il decongestionamento del traffico, e ciò è incontestabile se si pensa che oggi le unità di navigazione (e relative autorizzazioni) a disposizione di noleggiatori non veneziani sono **14 contro le 285** utilizzate da noleggiatori e taxisti veneziani (35 noleggi; 50 taxi; 193 taxi/noleggio; 7 gondolieri). Non si vede come il moto ondoso e il conseguente pregiudizio alla città di Venezia possa derivare dalla rimozione dei limiti di transito imposti a 14 natanti non veneziani e non dalla circolazione (24 ore su 24) di 285 natanti veneziani, di cui 25 sono i nuovi taxi recentemente autorizzati.

L'irragionevolezza è palese, specie se si pensa che le imbarcazioni degli uni e degli altri hanno tutte identica stazza e producono, quindi, identico moto ondoso. Ma non solo, il Comune si preoccupa del pregiudizio derivato dal transito di 14 unità in più, eppure è stato proprio il Comune a dichiarare che a seguito di specifici e approfonditi studi sull'argomento si è appurato che il moto ondoso non deriva dal numero di natanti in circolazione, ma dalla loro velocità (**Doc. 30**).

Alla luce di tutto quanto esposto, il TAR Veneto, se non avesse negato l'evidenza dei mutamenti intervenuti dal 2006 in poi, si sarebbe avveduto che le motivazioni che avevano portato nel 2008 codesto Supremo Consiglio a concludere per la legittimità dell'ord. 310/2006 oggi non sussistono più, e avrebbe riconosciuto l'illegittimità dei gravati dinieghi.

**VI. ERRONEITÀ DEL PRESUPPOSTO E RIPROPOSIZIONE DEL II MOTIVO DI RICORSO DI PRIMO GRADO: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 41 E 16 COSTITUZIONE.**

Questa difesa impugna la sentenza di primo grado altresì per non aver esaminato nessuno dei rilievi contenuti nel secondo motivo del ricorso di primo grado che si ripropone avanti a codesto Consiglio di Stato.

Anche con riferimento al menzionato secondo motivo di ricorso, con cui si è denunciata l'illegittimità dei dinieghi gravati per violazione degli artt. 41 e 16 Cost., il TAR Veneto ha mosso dal presupposto che nulla fosse cambiato dal 2006 in poi e ha rigettato la suddetta censura di legittimità ritenendo che la stessa avrebbe meritato di essere esaminata e, se del caso, accolta solo a fronte del mutamento dello stato di fatto e di diritto denunciato da Venice Noleggi e Blue s.r.l., mutamento per l'appunto escluso dal TAR.

Ancora una volta questo patrocinio ribadisce l'erroneità del presupposto, frutto del travisamento di fatto come dedotto ai motivi I, II, III, del presente atto di appello, e richiama la sentenza n. 824/2008 di codesto Consiglio di Stato, questa volta nel punto in cui è stato rilevato che *“la limitazione della libertà di locomozione e d'iniziativa economica discende dall'esigenza di tutela del particolarissimo patrimonio culturale ed ambientale che fa di Venezia un unicum mondiale”*.

Ebbene, dopo che il Comune di Venezia ha accertato e espressamente dichiarato (**Doc. 30**) che il moto ondoso non deriva dal numero dei natanti in circolazione ma dalla velocità tenuta dagli stessi, dopo che il Comune ha approntato le misure idonee per ridurre e controllare la velocità dei natanti e dopo che il Comune ha dichiarato che le suddette misure consentono l'aumento dei natanti in circolazione senza pregiudizio per la tutela ambientale della città, è evidente che la compressione dell'attività



economica delle ricorrenti, inevitabile conseguenza dell'interdizione alla libera circolazione degli stessi nei canali veneziani, non può più ritenersi legittima, perché – come si è visto – è venuta meno la sua giustificazione.

Per quanto detto i dinieghi *de quibus*, che impediscono di liberalizzare la circolazione dei noleggiatori non veneziani – almeno nella misura in cui è stata liberalizzata dall'ente locale quella dei colleghi veneziani – devono ritenersi viziati per violazione degli art. 41e 16 della Costituzione.

La libertà di iniziativa economica, di esercizio della stessa e la libertà di circolazione sono diritti costituzionalmente garantiti a 360 gradi fino a quando non vi siano ragionevoli motivi per limitarli, motivi che nel bilanciamento degli interessi risultino preminenti sui diritti citati.

Così la Corte Costituzionale ha ritenuto legittime solo quelle disposizioni sulla circolazione che si traducono in *“una disciplina funzionale alla pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela ed alle diverse esigenze, e sempre che queste rispondano a criteri di ragionevolezza”* (Corte Cost., sent. 19 luglio 1996, n. 264). Ma, nel caso che ci occupa, come evidenziato nel precedente motivo d'appello, è fuori dubbio che il confine della ragionevolezza è stato ampiamente superato.

Si rileva altresì che la sentenza del TAR Veneto è erronea anche lì ove statuisce che *“l'Amministrazione comunale non ha semplicemente (e totalmente) vietato l'accesso e la circolazione dei natanti all'area in questione ma ne ha regolamentato l'ingresso”*. In verità quella che il Comune di Venezia impone ai noleggiatori non veneziani è una vera e propria proibizione di esercitare il servizio in Venezia. Si osservi che è lo stesso Comune, e con esso gli stessi opposenti, a ricordare nelle memorie depositate (memorie del Comune di Venezia del 28.10.2013, pagg. 16-20; del 24.03.2014, pagg. 14-17; memorie degli opposenti del 30.10.2013, pagg. 2-5 ) gli innumerevoli divieti, tra i quali i divieti di sbarco, che precludono ai noleggiatori veneziani l'accesso nella città di Venezia. Quanto al transito, il divieto – fatta eccezione per le 5 ore di circolazione in Canal Gande concesse – è totale: si legge nell'ord. 310/2006 che è **vietato** ai noleggiatori autorizzati da comuni diversi da quello veneziano **circolare in qualsiasi rio e canale veneziano, compresi i rii e canali dell'isola della Giudecca, del Lido, di Murano e di Burano**. Stabilire, com'è

stabilito, che i noleggiatori non veneziani devono stare fuori dalla ZTLL significa comandare che per loro non c'è alcuna possibilità di lavorare **verso** la città di Venezia, perché la ZTLL veneziana copre tutto il centro storico della città, si confronti a riscontro il doc. 7 di primo grado del Comune di Venezia.

Orbene, quanto da ultimo dedotto dimostra che per il Comune resistente impedire l'accesso e il transito in Venezia a noleggiatori autorizzati da altri Comuni costituisce una priorità, che, oltre a non riposare nell'esigenza di tutela ambientale e culturale della città, l'ente locale persegue non con limiti, bensì con preclusioni totali alla libera attività economica e alla libertà di circolazione delle odierne appellanti.

**VII. ERRONEA MOTIVAZIONE DELLA SENTENZA E RIPROPOSIZIONE IV MOTIVO DI RICORSO DI PRIMO GRADO: VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 45, 49, 56, 92, 96, 101 E 102 TFUE, VIOLAZIONE ART. 4, PAR. 3, TUE.**

Il TAR Veneto, con la gravata sentenza, ha rigettato in blocco il IV motivo di ricorso di primo grado: **violazione degli artt. 45, 49, 56, 92, 96, 101 e 102 TFUE, violazione art. 4, par. 3, TUE**, sull'errato presupposto che i dinieghi gravati - che, come più volte chiarito, si sostanziano nel mantenere drastiche riduzione alle possibilità di esercizio dell'attività economica dei noleggiatori autorizzati da comuni diversi da quello veneziano – trovino giustificazione alla luce dei valori primari di conservazione dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale, valori di fronte ai quali arretra qualsiasi diritto costituzionale o comunitario in materia economica. Muovendo da tale presupposto il TAR ha ritenuto di non ravvisare le violazioni sopra dette, ritenendo legittimi i dinieghi adottati “in deroga” ai sopracitati articoli del TFUE e del TUE.

La conclusione cui giunge il TAR Veneto sul punto non è condivisibile perché non è condivisibile la giustificazione posta a suo fondamento.

In tal senso, ancora una volta, si deve ricordare che il Comune di Venezia ha operato scelte amministrative di aumento di licenze (**Docc. 20, 22 16 e 17**) e di ampliamento della possibilità di circolazione per i propri autorizzati (**Docc. 18, 19 e 23**) sul presupposto di aver adottato misure di contenimento del moto ondoso che consentono un aumento del traffico di natanti senza pregiudizio per la tutela

dell'ambiente e del patrimonio culturale della città.

Alla luce di ciò **non** si comprende perché quelle stesse esigenze di tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale che il Comune veneziano ha riconosciuto ben possano convivere con lo svolgimento delle attività di noleggio e di taxi per il trasporto persone via acqua svolte dagli autorizzati autoctoni debbano, invece, ritenersi ragione di disapplicazione di tutta la normativa europea in materia di libera concorrenza e libera prestazione dei servizi con riguardo ai noleggiatori non veneziani.

A fronte di quanto esposto, questa difesa, sgombrato il campo dall'erroneo presupposto motivazionale sulla base del quale il Collegio di primo grado ha rigettato, senza ulteriore disamina, il quarto motivo di ricorso di primo grado svolto da Blue e Venice Noleggi s.r.l., lo ripropone: i dinieghi gravati sono illegittimi in quanto in **violazione degli artt. 45, 49, 56, 92, 96, 101 e 102 TFUE, violazione art. 4, par. 3, TUE.**

**Ed invero, la mancata parificazione tra le categorie di noleggiatori veneziani e non veneziani sfalsa l'intero mercato del trasporto persone via acqua in Venezia, ed ingenera una sleale concorrenza, favorita dall'amministrazione in palese contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento, di libertà di circolazione e di libertà di prestazione dei servizi, principi posti a presidio di garanzia della libertà di concorrenza dai Trattati fondamentali dell'Unione europea.**

La materia dei trasporti, per le sue peculiarità e connesse difficoltà di armonizzazione delle differenti politiche nazionali di settore, ha fin dagli albori dell'istituzione della Comunità Europea obbligato la stessa ad occuparsi con apposita disciplina del settore trasporti, sottraendolo espressamente dall'ambito di applicazione della disciplina generale.

In tal senso all'interno della parte III del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea il legislatore comunitario ha individuato un apposito Titolo VI dedicato al settore trasporti sottraendolo alla disciplina generale dettata al capo terzo del Titolo IV con riguardo alla regolamentazione della libera circolazione dei servizi. Analogamente la Direttiva Servizi n. 2006/123/CE non si è occupata esplicitamente dei trasporti rinviando la disciplina di liberalizzazione del settore ad ulteriori apposite norme

secondarie di attuazione in materia, norme che allo stato, purtroppo, non sono ancora state emanate con riguardo al ramo trasporto noleggio con conducente, ma che risultano invece già state elaborate con riferimento ad alcuni altri rami del settore trasporto (settore del trasporto internazionale di viaggiatori su autobus - Regolamento 684/92/CEE; settore del trasporto internazionale marittimo fra Stati membri, e fra Stati membri e paesi terzi – regolamento 4055/1986/CEE; settore del cabotaggio marittimo- Regolamento 8577/1992/CEE, ecc.).

**Tuttavia, la mancanza di apposite norme secondarie in materia di liberalizzazione dei servizi di noleggio con conducente non toglie che tutti gli Stati membri siano tenuti, anche in detto settore, all'applicazione dei principi generali contenuti nei Trattati dell'Unione, tra i quali il principio di libera concorrenza che trova i suoi fondamenti nella libertà di circolazione, art. 45 TFUE (già art. 39 TCE), nella libertà di prestazione dei servizi art. 56 TFUE (già art. 49 TCE) e nella libertà di stabilimento art. 49 TFUE (già art. 43 TCE).**

Al riguardo questo patrocinio vuole segnalare un già consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa (cfr T.A.R. Lazio sent. del 17 aprile 2013 n. 03863) che – in linea con quanto esplicitato dalla Commissione Europea con la risposta all'interrogazione parlamentare del 29 luglio 2009 (**Doc. 35**) – ha chiarito che l'esclusione del trasporto NCC dalla Direttiva Servizi non può condurre a concludere che l'attività di noleggio con conducente sia totalmente estranea all'applicazione dei principi comunitari in materia di concorrenza, libera prestazione dei servizi ovvero di diritto di stabilimento. Osserva in tal senso il Collegio amministrativo del Lazio che *“non è sufficiente, ad escludere l'applicazione dei principi comunitari, la circostanza che si tratti di un servizio pubblico integrativo per il quale è tuttora prevista una forma di programmazione regionale e comunale, attraverso appositi regolamenti aventi il compito di disciplinare il numero e l'assegnazione delle autorizzazioni, nonché il complessivo esercizio del servizio”*.

Nel medesimo senso va ricordata anche una recente Ordinanza del T.A.R. Lazio, la n. 02113 del 05.03.2012, che ha chiarito che tutti gli Stati membri dell'UE sono tenuti a perseguire gli obiettivi del Trattato CE in materia di trasporti (art. 90 TFEU già art. 70 TCE), al fine di contribuire alla realizzazione di un mercato interno

caratterizzato dall'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali nonché di un regime che garantisca la concorrenza. Con la stessa ordinanza il T.A.R. Lazio ha, altresì, statuito “*che qualsiasi misura nazionale, sia legislativa che amministrativa, che crea discriminazioni tra operatori italiani e operatori stabiliti in altri Paesi membri viene considerata contrastante con il diritto comunitario e, in virtù del primato di quest'ultimo sul diritto interno, non può trovare applicazione*”.

Accanto all'obbligo di ogni Stato membro di rispettare i sopra ricordati principi comunitari e perseguire l'obiettivo di un mercato unico anche, e soprattutto, attraverso la liberalizzazione di tutti i servizi di trasporto deve ricordarsi – in quanto obbligo strettamente correlato all'operatività del principio di libera concorrenza – anche l'art. 92 TFUE (già art. 72 TCE) che esclude la possibilità che gli Stati membri possano rendere meno favorevole nei confronti dei vettori di altri Stati membri la politica nazionale dei trasporti (Corte Giustizia UE, sent. 22 dicembre 2010, in causa C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb).

Ebbene, a meno che non si voglia sostenere, mistificando lo spirito delle norme, che le sopra citate previsioni comunitarie, che pur testualmente si riferiscono ai rapporti transfrontalieri, impediscano allo Stato Italiano di limitare la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi in Venezia ai vettori tedeschi, francesi ecc., ma non impediscano di limitare dette libertà nei confronti dei vettori di Mira (Italia provincia di Venezia) e Jesolo (Italia provincia di Venezia), deve concludersi che i provvedimenti impugnati sono illegittimi per violazione della normativa comunitaria sopra richiamata.

**Vi è poi un profilo di illegittimità dei dinieghi gravati per violazione dell'art. 96 TFUE, norma comunitaria quest'ultima sulla quale nemmeno marginalmente può cadere l'ombra della rilevanza transfrontaliera o meno della questione trattata, essa testualmente stabilisce: “È fatto divieto a uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno dell'Unione l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari”.**

I dinieghi gravati violano il precitato art. 96 poiché mantengono in vigore una

serie di provvedimenti amministrativi (Ord. 310/06, Regolamento di attuazione della Legge Regionale 63/93, Regolamento per l'accesso nel territorio del Comune di Venezia dei natanti a motore adibiti al servizio pubblico non di linea di noleggio con conducente autorizzati da altri Comuni) con cui la P.A. ha introdotto condizioni di sostegno e protezione agli interessi dei noleggiatori veneziani e contestualmente ha compromesso la libertà di prestazione dei servizi dei noleggiatori non veneziani i quali, in vigenza di detti provvedimenti, non possono condurre utenza proveniente dal loro Comune di appartenenza all'interno del centro storico di Venezia, né possono portare i loro clienti in visita alla città attraverso il Canal Grande. Non si pensi che sia così raro che un turista, soggiornante nei lidi di Jesolo o in qualche Villa della Riviera del Brenta (oggi assai numerose sono quelle convertite ad albergo), desideri, partendo dal luogo del proprio soggiorno, fare una visita alla città di Venezia: ebbene alla luce della disciplina dettata dal Comune di Venezia oggi ciò risulta impossibile. Lo stesso turista potrebbe al più chiedere al noleggiatore di Mira o Jesolo di essere condotto nella area periferica di San Pietro di Castello, ubicata a circa due Km da San Marco, San Pietro di Castello dove il Comune ha approntato un isolato pontile di sbarco per i noleggiatori non veneziani. Qui il turista potrà chiamare un noleggiatore veneziano per poter visitare la città. Diversamente, un turista veneziano ben potrebbe da Venezia farsi condurre fino a Mira e transitare liberamente, come è giusto che sia, lungo il Naviglio del Brenta, e ugualmente potrebbe farsi condurre fino a Jesolo. Ed ancora, il turista di Mira o di Jesolo può farsi prelevare da un noleggiatore veneziano direttamente a Mira o Jesolo e farsi liberamente trasportare in un qualsiasi punto della città Serenissima. E proprio questo comprova le condizioni più favorevoli che il Comune di Venezia ha creato per i propri autorizzati: la creazione di un mercato di nicchia che può essere sfruttato da pochi operatori. Il servizio viene comunque reso, il moto ondoso viene comunque creato per lo svolgimento di quel servizio, ma solo il noleggiatore veneziano è autorizzato a eseguirlo.

**Quello introdotto dall'art. 96 TFUE non è solo un divieto volto alla protezione della libertà di circolazione di servizi tra Stato e Stato, ma un divieto esteso a qualsiasi tipo di misura protezionistica che favorisca operatori economici particolari a scapito dei concorrenti.**

Si tratta di una misura giuridica finalizzata, assieme alle norme che sanciscono il principio di libertà di stabilimento e alle norme tutte che stabiliscono la libertà di circolazione, al raggiungimento dell'obiettivo europeo di creare un mercato unico ispirato alla libera concorrenza.

La concorrenza nel settore in esame è garantita dal diritto comunitario in considerazione di un mercato unico e indipendentemente da qualsivoglia effetto transfrontaliero.

**Ebbene il Comune di Venezia ha chiaramente violato il divieto contenuto nell'art. 96 TFUE.**

**Le suddette violazioni da parte del Comune di Venezia del principio di libera concorrenza e del divieto di compartimentazione del mercato, proprio con riferimento al servizio di noleggio via acqua, sono state rilevate dall'AGCM con segnalazione Rif. N. S2366 del 14 ottobre 2015 (Doc. 36) con cui è stato contestato al Comune di Venezia che:** *“le preclusioni all'accesso e alla circolazione alla ZTL lagunare per gli N.C.C. autorizzati da Comuni diversi dal Comune di Venezia e, nello specifico, dai Comuni della gronda lagunare, costituiscono una discriminazione, lesiva della concorrenza, tra soggetti che operano su un medesimo mercato. [...] Coerentemente con il proprio orientamento l'Autorità rileva come in linea generale le limitazioni territoriali risultino particolarmente restrittive nella misura in cui, oltre ad alterare il confronto competitivo tra operatori di NCC, finiscono anche per ridurre la pressione concorrenziale che gli operatori N.C.C. possono esercitare nei confronti dei conducenti dei taxi in contesti urbani contraddistinti da un'elevata densità di traffico”*.

Infine va riproposta avanti a codesto Consiglio di Stato anche la censura di illegittimità dei dinieghi gravati per violazione degli artt. 101 e 102 TFUE in combinato disposto con 4, par. 3 del TUE.

Il Legislatore Europeo garantisce la piena libertà di circolazione dei servizi non solo vietando agli Stati membri l'introduzione di norme e provvedimenti che limitino detta libertà, ma anche imponendo agli Stati membri con gli artt. 101 e 102 TFUE in combinato disposto con 4, par. 3 del TUE un obbligo di vigilanza sulle imprese affinché nessuna di queste ultime sfrutti abusivamente una posizione dominante sul mercato interno.

**Ebbene, la violazione da parte del Comune di Venezia consiste non solo nel non aver impedito che i tassisti e noleggiatori veneziani creassero una posizione dominante, ma nell'aver favorito detta creazione con una serie di provvedimenti pregiudizievoli per i noleggiatori non veneziani, provvedimenti con cui la P.A. comunale ha accomodato le istanze delle imprese autoctone (Docc. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23). L'esito della vigenza di detti provvedimenti è stata la mortificazione del principio di libera concorrenza che è espansione del principio di non discriminazione.**

La sentenza quindi deve ritenersi errata per non avere riconosciuto l'illegittimità dei gravati dinieghi per violazione degli artt. 45, 49, 56, 92, 96 TFUE e artt. 101 e 102 TFUE in combinato disposto con l'art. 4, par. 3 TUE.

**VIII. ERRONEA MOTIVAZIONE DELLA SENTENZA E RIPROPOSIZIONE DEL III MOTIVO DI RICORSO DI PRIMO GRADO: VIOLAZIONE, FALSA APPLICAZIONE ED ERRONEA INTERPRETAZIONE DELL'ART. 1, D.L. 12 GENNAIO 2012, N. 1; VIOLAZIONE ART. 3, D.L. 13 AGOSTO 2011, N. 138.**

Il TAR Veneto ha rigettato con la sentenza impugnata anche il terzo motivo di ricorso, non ravvisando nei dinieghi gravati violazione dell'art. 3 del D.L. 138/2011 (**Doc. 26**) e dell'art. 1 del D.L. 1/2012 (**Doc. 27**), decreti con cui, come è noto, il Legislatore nazionale ha:

- abrogato le indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche;
- ribadito i principi costituzionalmente e comunitariamente già garantiti di libera iniziativa economica e libera concorrenza;
- sancito l'obbligo in capo a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di adeguare i propri ordinamenti ai suddetti principi.

Anche in questo caso il TAR Veneto ha ritenuto che il sacrificio del diritto alla libera attività economica e alla libera concorrenza, che i gravati dinieghi comportano, trovi giustificazione nell'esigenza di tutelare l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale della città di Venezia e ha in tal senso ricordato *“lo stesso art. 3 del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 prevede che la liberalizzazione delle iniziative e delle attività*



*economiche trovi un limite nelle disposizioni indispensabili, tra l'altro, per la protezione della salute umana della conservazione dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale”.*

La conclusione cui è pervenuto il TAR Veneto non è condivisibile. Come già dedotto nel VII motivo d'appello il Comune di Venezia è riuscito a far coesistere, con riferimento a tassisti e noleggiatori veneziani, un maggior numero di unità in circolazione (**Docc. 16, 17, 20, 23 e 30**) e più dilatati orari di servizio (**Docc. 18, 19 e 23**) con la preservazione dell'ambiente e del patrimonio culturale, ebbene – come si è più sopra dedotto – logica vuole che detto risultato debba ritenersi esteso anche ai servizi resi da noleggiatori non veneziani.

Da ciò, ancora una volta, deve concludersi che la motivazione alla luce della quale il TAR ha ritenuto di escludere che i dinieghi gravati siano illegittimi per violazione dei D.L. 138/2011 e 1/2012 è errata perché contraddittoria rispetto a tutti i provvedimenti adottati in materia dal Comune di Venezia dopo il 2006 e perché sconfessata da tutte le dichiarazioni fatte dallo stesso Comune nel medesimo periodo (**Docc. 20 e 30**), dichiarazioni tutte volte ad assicurare di avere adottato misure idonee a contenere il moto ondoso, e conseguentemente a tutelare la città, anche a fronte del maggior numero di natanti autorizzati alla circolazione. Alla luce di detti provvedimenti e di dette dichiarazioni è evidente che il Comune di Venezia non può più trovare nell'esigenza di tutelare la città la giustificazione per non applicare i Decreti Legge citati.

Tanto premesso, è convinzione di questo patrocinio che i dinieghi gravati violino l'art. 3, D.L. 138/2011, e l'art. 1, D.L. 1/2012.

Più specificatamente questa difesa ritiene che i provvedimenti di diniego gravati siano:

- 1) in violazione dell'art. 3, co. 8 e 9, lett. E, D.L. 138/2011 che abolisce “*divieto di esercizio di un'attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche*”;
- 2) in violazione dell'art. 3, co. 1, D.L. 138/2011 e in violazione dell'art. 1, co. 4, D.L. 1/2012 che, come sopra ricordato, statuiscono l'obbligo per Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di adeguare i propri ordinamenti ai principi di libera concorrenza e libera iniziativa economica.

Si è evidenziato in primo grado, e in questa sede si ribadisce, che il Comune di Venezia, nel diniegare le istanze di Venice Noleggi e Blue, ha erroneamente motivato le proprie determinazioni sulla scorta dell'art. 1, co. 5, D.L. 1/2012, che prevede: “*sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente articolo i servizi di trasporto pubblico di persone e cose non di linea....*”.

Il TAR Veneto nella sentenza impugnata ha ommesso di esaminare l'errore di motivazione contenuto nei dinieghi e rilevato da questa difesa, pertanto è necessario riproporlo avanti a codesto Consiglio di Stato.

È pur vero che il testo dell'art. 1, co. 5, D.L. 1/2012, utilizza la locuzione sopra richiamata, ma è necessario svolgere un'interpretazione sistematica della norma, perché la mera interpretazione letterale della stessa la porrebbe in apparente contrasto con la previsione normativa di cui all'art. 3, co. 11 *bis*, D.L. 138/2011, che stabilisce che “*sono esclusi dall'abrogazione delle restrizioni disposta ai sensi del comma 8 i servizi di taxi e noleggio con conducente svolti **esclusivamente** con veicoli cat. M1*” (ossia, *ex art. 47, D.Lgs. 285/1992*, i veicoli a motore su quattro ruote aventi massimo otto posti a sedere), categoria cui, con ogni evidenza, non appartengono i natanti utilizzati dalle ricorrenti che restano pertanto estranei a detto esonero.

Orbene, poiché il co. 1 dell'art. 1 del D.L. 1/2012 fa espressamente salvo quanto previsto dall'art. 3 del D.L. 138/2011, quindi anche il suo comma 11 *bis*, è necessaria un'interpretazione che “salvi” entrambe le prescrizioni.

Sarebbe semplicistico ed erroneo concludere che il comma 11 *bis*, art. 3, D.L.138/2011, sia stato abrogato dall'entrata in vigore del D.L. 1/2012, una siffatta conclusione:

- a) sarebbe in contrasto con la clausola espressa di salvataggio prevista dall'art. 1, co. 1, D.L. 1/2012, più sopra ricordata,
- b) e, se abbracciata, farebbe incorrere il Legislatore italiano nella violazione dell'obbligo di *stand still* di cui all'art. 4, par. 3 TUE, obbligo che sancisce la leale cooperazione e che impone agli Stati membri di non adottare disposizioni che compromettano gli obiettivi e/o i risultati prescritti dalle norme primarie e/o secondarie dell'Unione. Invero è precluso agli Stati dell'unione emanare norme – quale dovrebbe ritenersi l'art.1, co. 5, D.L. 1/2012 qualora fosse interpretato in

senso abrogativo dell'art. 3, co. 11 *bis*, D.L. 138/2011 – restrittive del regime di libera concorrenza già raggiunto. L'ambito di liberalizzazione già introdotto con il D.L. 138/2011 non può essere compreso da una norma successiva, se non violando il menzionato obbligo di *stand still*.

Tanto dedotto, questo legale, nell'ipotesi in cui codesto Collegio dovesse ritenere che l'art. 1, co. 5, D.L. 1/2012, abbia abrogato e sostituito l'art. 3, co. 11 *bis*, D.L. 138/2011, rinnova la richiesta, già formulata nell'atto introduttivo di primo grado, **di disapplicare**, alla luce delle motivazioni esposte, l'art. 1, co. 5, D.L. 1/2012, per violazione dell'art. 4, par 3 TUE, **o in subordine di rimettere la questione avanti alla Corte di Giustizia Europea** affinché verifichi:

se l'obbligo di *stand still* di cui all'art. 4, par. 3, TUE, osti all'applicazione dell'art. 1, co. 5, D.L. 1/2012, così come interpretato dal Comune di Venezia che attribuisce a detta norma valenza abrogativa della precedente disposizione di cui all'art. 3, co. 11 *bis*, D.L. 138/2011, con la conseguenza di escludere dall'ambito di liberalizzazione dell'iniziativa economica e della concorrenza anche settori, quali quelli del trasporto persone non di linea per via acqua, che ai sensi dell'art. 3, D.L. 138/2011, risultavano già liberalizzati.

**Rimane comunque convinzione di questo difensore che un'esegesi sistematica delle due norme citate – art. 3, co. 11 *bis*, D.L. 138/2011, e art. 1, co. 5, D.L. 1/2012 – che le ponga a confronto e che sia costituzionalmente e comunitariamente orientata, imponga di salvaguardare la disciplina meno restrittiva contenuta nell'art. 3, co. 11 *bis*, D.L. 138/2011, e che l'art. 1, co. 5, D.L. 1/2012, debba essere interpretato come prescrizione semplicemente volta a ribadire in termini maggiormente sintetici, senza avere la pretesa di variarla, la prescrizione di cui al citato art. 3, co. 11 *bis*, D.L. 138/2011.**

D'altra parte i **lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione dell'emendamento 3.103 al D.L. 138/2011, introduttivo del co. 11 *bis*, dell'art. 3, D.L. 138/2011 (Doc. 37)** evidenziano un'incontrovertibile specifica volontà del Parlamento Italiano di sottrarre alla liberalizzazione solo i servizi di taxi e di noleggio svolti utilizzando veicoli a quattro ruote (cat. M1) e non tutti i servizi taxi e noleggio svolti con qualsiasi tipologia di mezzo.

Sul punto si ricorda il **percorso evolutivo dell'emendamento 3.103** prima di arrivare all'approvazione della norma nella stesura vigente:

- nella sua **prima versione** detto emendamento, con l'introduzione del nuovo comma 11 *bis*, escludeva dalla liberalizzazione “*i servizi di trasporto TPL non di linea*” → il testo **non è stato approvato**;
- nella sua **seconda versione** detto emendamento, con l'introduzione del nuovo comma 11 *bis*, escludeva dalla liberalizzazione “*i servizi di taxi e noleggio con conducente svolti con veicoli cat. M1*” → il testo **non è stato approvato**;
- nella sua **terza versione** detto emendamento, con l'introduzione del nuovo comma 11 *bis*, escludeva dalla liberalizzazione “*i servizi di taxi e noleggio con conducente svolti esclusivamente con veicoli cat. M1*” → il testo **è stato approvato**.

Tanto dedotto, è indubbio che sussista per gli Enti Pubblici Locali l'obbligo di uniformarsi al principio di liberalizzazione, anche nel settore del noleggio con conducente non di linea **svolto con natanti**, di talché la sentenza di primo grado, che non ha riconosciuto **l'illegittimità dei dinieghi gravati per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, D.L. 1/2012, e violazione dell'art. 3, D.L. 138/2011**, ritenendo non applicabile la norma attesa l'esigenza di tutelare la città, **dovrà essere per i motivi sopra svolti, riformata e i dinieghi annullati**.

**IX. ILLOGICITÀ DELLA MOTIVAZIONE DELLA SENTENZA, MANCATA DISAMINA DELLA PRODUZIONE DOCUMENTALE E RIPROPOSIZIONE DEL V MOTIVO DEL RICORSO DI PRIMO GRADO: SVIAMENTO DI POTERE, ILLOGICITÀ E CARENZA DELLA MOTIVAZIONE DEI DINIEGHI.**

Il TAR Veneto ha statuito: “*la legittimità delle scelte e delle condotte dell'Amministrazione comunale, la cui decisione di prevedere le contestate limitazioni è giustificata (come sottolineato dal Consiglio di Stato) anche alla luce del valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente e al patrimonio culturale della città di Venezia*”.

Preliminarmente si osserva che in tutta la sentenza il TAR non ha indicato alcuna motivazione diversa dalla tutela ambientale per giustificare le scelte discriminanti del

Comune di Venezia, di talché la parola “*anche*” appare incomprensibile.

Ciò premesso, si osserva che si tratta della stessa motivazione posta dal Comune di Venezia a fondamento dei dinieghi.

Testualmente il Comune motiva i dinieghi, oltre che sull’errata interpretazione dell’art. 1, co. 5, del D.L. 1/2012, di cui già si è detto al VIII motivo del presente appello, anche sulla circostanza che il Consiglio di Stato, con sentenza 824/2008, ha riconosciuto “*le previsioni contenute nell’ordinanza n. 310 del 2006 riguardanti i soggetti autorizzati all’esercizio del noleggio con conducente da comuni diversi da quello di Venezia non configgenti con gli artt. 16 e 41 della Costituzione essendo le limitazioni ivi contenute correlate all’esigenza di tutela del patrimonio culturale ed ambientale della Città di Venezia e giustificate alla luce del valore primario riconosciuto dalla Costituzione all’ambiente e al paesaggio*”.

Come visto, il Comune scrive che la giustificazione ai dinieghi riposa nell’esigenza di tutela ambientale della città, ma siffatta motivazione risulta in stridente contraddizione con i provvedimenti - tutti prodotti già in primo grado da questa difesa - con cui lo stesso Comune resistente ha aumentato il contingente taxi, ha aumentato le possibilità di transitare in Canal Grande dei propri autorizzati, ha dato contezza di aver apprestato misure idonee a contenere il moto ondoso, ha ricordato che non è l’aumento dei natanti in circolazione ad ingenerare il moto ondoso, bensì la loro velocità, ed infine ha garantito che lo svolgimento del servizio taxi e noleggio dei veneziani, anche con più unità e per un maggior numero di ore, non arreca pregiudizio alla città (**Docc. 20 e 30**). Così come il Comune ha errato nel porre a motivazione dei dinieghi l’esigenza di tutela ambientale della città, anche il TAR ha errato nel motivare il rigetto del ricorso sostenendo che le discriminazioni, le violazioni normative ecc., che pur sono rinvenibili nei dinieghi trovano giustificazione nella tutela ambientale della città.

**L’argomentare di questo patrocínio è semplice quanto incontrovertibile: l’esigenza di tutelare l’ambiente non può comparire e scomparire a seconda che il Comune resistente debba assumere provvedimenti rivolti verso i noleggiatori non veneziani piuttosto che verso autorizzati veneziani.**

L’illogicità della motivazione dei dinieghi appare evidente, così come evidente

risulta lo sviamento di potere che in un siffatto agire si consuma.

Purtroppo il TAR Veneto ha ignorato la produzione documentale di questa difesa e le argomentazioni svolte a corredo; il TAR ha fondato ogni conclusione sulla già contestata relazione prodotta dal Comune (motivi I,II,III appello) e accogliendone acriticamente i contenuti ha erroneamente deciso come più sopra riportato.

L'errore del TAR è sempre il medesimo: dal 2006 in poi il Comune di Venezia non avrebbe mutato nulla, non avrebbe dichiarato nulla, non avrebbe aumentato il contingente, e avrebbe ridotto gli orari di transito dei propri autorizzati. Da ciò il TAR ha concluso che le stesse ragioni che avevano condotto codesto Consiglio di Stato nel 2008 a concludere per la legittimità dell'ord. 310/2006, oggi supportano la conclusione che anche i dinieghi gravati, con cui la P.A. mantiene in essere le restrizioni contenute nell'ord. 310/2006, devono ritenersi legittimi.

Si è dimostrato che così non è, ed invero un mutamento significativo di fatto e di diritto dal 2006 in poi vi è stato, e proprio ad opera del Comune. Codesto Consiglio non potrà ignorare il contenuto reale dei provvedimenti agli atti e vorrà riconoscere l'erroneità della sentenza.

A ciò si aggiunga che proprio la sentenza del Consiglio di Stato 824/2008, richiamata sia dal Comune a supporto dei dinieghi che dal TAR a motivazione della sentenza, se fosse stata letta integralmente avrebbe dovuto condurre gli stessi a conclusioni opposte a quelle assunte. Perché è vero che codesto C.d.S. ebbe a concludere per la legittimità delle restrizioni introdotte con l'ord. 310/2006, ma codesto Collegio chiarì bene che la pronuncia era frutto del bilanciamento di interessi contrapposti all'esito del quale l'esigenza di salvaguardare la città dal moto ondoso e tutelare così il patrimonio culturale ed ambientale della stessa era prevalso sui, pur legittimi, interessi di non discriminazione e di libero esercizio dell'attività economica portati avanti dalle allora appellate, tra le quali Blue s.r.l.. Ebbene oggi che è venuto meno, come dimostra il complessivo agito del Comune, il presupposto garantistico di tutelare la città dal moto ondoso, porre a fondamento dei dinieghi, e a motivazione della sentenza impugnata, la menzionata pronuncia del Consiglio di Stato appare del tutto illogico ed espressione di travisamento dei contenuti del giudicato.

Inoltre, ancora una volta si ricordi che codesto Supremo Consiglio ebbe, altresì, a

pronunciarsi nel senso che l'eventuale aumento di contingente da parte dell'Ente resistente avrebbe gettato un cono d'ombra sull'ord. 310/2006 e quindi sulle restrizioni che la stessa comporta, di talché oggi che il Comune ha aumentato il proprio contingente taxi, si ha ulteriore conferma dell'illegittimità dei dinieghi con conseguente erroneità della sentenza impugnata.

#### **RISARCIMENTO DEL DANNO:**

Si insiste sulla richiesta di risarcimento dei danni da mancato guadagno che si quantificano in € 328.500,00 annui per Venice Noleggi s.r.l. e in € 164.250,00 annui per Blue s.r.l..

La stima del danno è stata prudenzialmente valutata tenendo come parametro di riferimento il monitoraggio delle stazioni di rilevamento COSES (**Doc. 38**, pag. 4, paragrafo “*Tra 2003 e 2007: oltre quota 30mila passaggi*”) che hanno censito nell'agosto 2007, con valori che confermano la precedente rilevazione del settembre 2006, una media di passaggi in Canal Grande di circa 2.500 unità delle quali il 38% costituito da lance taxi/noleggio, per una media, quindi, di 950 passaggi di natanti, **tutti veneziani**, adibiti al trasporto pubblico non di linea.

Qualora il Comune di Venezia avesse ottemperato – come richiesto dalle ricorrenti – all'obbligo di adeguamento ai principi di libertà di iniziativa economica e di libera concorrenza, obbligo sancito dall'art. 3, co. 1, D.L. 138/2011, e dall'art. 1, co. 4, D.L. 1/2012, e avesse quindi uniformato le possibilità di svolgimento del servizio in Canal Grande dei noleggiatori non veneziani a quelle dei noleggiatori veneziani, anche i primi avrebbero potuto concorrere all'espletamento dei servizi rilevati che si sarebbero, quindi, equamente suddivisi fra tutti gli operatori TPL non di linea lagunare (193 licenze doppie Venezia + 50 licenze taxi Venezia + 35 autorizzazioni NCC Venezia + 7 licenze doppie gondolieri + 14 autorizzazioni non veneziane = 299 operatori), con la conseguenza che ciascun operatore avrebbe potuto eseguire una media di 3 trasporti giornalieri. Sia chiaro che quanto sta sostenendo questa difesa è che, se vi fosse stato da parte del Comune, in accoglimento delle diffide, l'adeguamento del proprio ordinamento alle norme in materia di libero mercato, i noleggiatori non veneziani avrebbero potuto svolgere alcuni dei 950 passaggi

giornalieri di fatto svolti dai noleggiatori veneziani, non vi sarebbe stato alcun passaggio in più.

A cagione della politica discriminatoria del Comune di Venezia nei confronti degli operatori autorizzati dagli altri Comuni, però, gli odierni ricorrenti non hanno potuto eseguire i sopra individuati 3 servizi giornalieri non potendo, quindi, incassarne i compensi.

Ciò detto, atteso che l’Agenzia delle Entrate, in corso di accertamento fiscale (nostro **Doc. 39**, pag. 4 ultimi paragrafi), ha stimato che il costo di un trasporto di noleggio attraverso Canal Grande si aggira intorno agli € 50, si può assumere che ogni operatore autorizzato da Comune non veneziano ha perso guadagni per un valore medio giornaliero di € 150,00, e conseguentemente per un valore annuo di € 54.750,00.

Tanto dedotto, si ricava che Venice Noleggi s.r.l., titolare di 6 autorizzazioni rilasciate dal Comune di Mira, ha perso guadagni per un ammontare annuo di € 328.500,00, mentre Blue s.r.l., titolare di 2 autorizzazioni di Mira e di una di Jesolo, ha perso guadagni per € 164.250,00 annui.

Al sopra quantificato mancato guadagno, dovrà aggiungersi il danno consistente nella perdita di potenziali clienti, con conseguente sviamento della clientela. Si insiste anche per il risarcimento di quest’ultimo danno che, non essendo quantificabile, dovrà essere liquidato da codesto Collegio in via equitativa.

\*\*\*

Tutto ciò premesso le società Blue s.r.l. e Venice Noleggi s.r.l. *ut supra* rappresentate, difese e domiciliate

### **CHIEDONO**

Che, qualora codesto Ecc.mo Consiglio di Stato ritenga necessario disporre **l’integrazione del contraddittorio** nei confronti di tutti gli operatori autorizzati al servizio di noleggio con conducente a mezzo natanti, **così come già disposto in primo grado dal Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto,**

voglia preliminarmente

**autorizzare questa difesa alla notifica per pubblici proclami ex art. 150 c.p.c. dispensando il notificante dall’indicare nel pubblico proclama le denominazioni**



**dei singoli interessati** e ciò atteso il rilevante numero degli operatori autorizzati all'esercizio dell'attività di noleggio nell'ambito dell'intero territorio nazionale e la difficoltà di identificazione degli stessi

e voglia nel merito

**riformare la sentenza impugnata, con conseguente annullamento dei dinieghi espressi dal Comune di Venezia** con provvedimento prot. 283408/2013 del 25 giugno 2013, e con provvedimento PG/2013/283448 del 25 giugno 2013, nonché voglia condannare il Comune di Venezia al risarcimento dei danni subiti dagli appellanti nella misura sopra indicata.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.

Si producono documenti come da separato elenco.

*Ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di spese di giustizia, si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e che, conseguentemente, il contributo unificato, pari ad Euro 975,00.=, è stato versato all'atto del deposito del presente atto.*

Venezia, 14 marzo 2017

Avv. Monica Volpato