

**Consiglio di Stato, Sez. IV, Decisione n. 6866 del 4 novembre 2009,
Pres. Trotta, Rel. Zaccardi. C.A. ed altri – Comune di Venezia.**

Sul ricorso numero di registro generale 2681 del 2009, proposto da: C. A., B. R., P. C., B. L., B. S., T. S., V. E., G. M., M. S., C. V., M. E., M. S., M. C.; tutti rappresentati e difesi dagli avv. ti Adelchi Chinaglia, Alfredo Palopoli, e Giuseppe Chinaglia, con domicilio eletto presso Alfredo Palopoli in Roma, viale Angelico n.103;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso dagli avv. ti Maurizio Ballarin e Giulio Gidoni, Antonio Iannotta, M.M. Morino, Nicoletta Ongaro, Nicolò Paoletti, Giuseppe Venezian, con domicilio eletto presso Niccolò Paoletti in Roma, via B. Tortolini N. 34; Regione Veneto;

nei confronti di

Impresa Costruzioni Guarda G. s . r. l . , Veneto Strade Spa, Consorzio di Bonifica Dese Sile;

Sul ricorso numero di registro generale 10109 del 2007, proposto da: G. R., C. A., B. R., P. C., B. L., B. S., T. S., V. E., G. M., F. G., P. F., R. G., S. F., M. A., R. M., M. S., C. V., M. E., M. S., M. C.; rappresentati e difesi dagli avv. ti Annamaria Tassetto, Mario Ettore Verino, Franco Zambelli, con domicilio eletto presso Mario Ettore Verino in Roma, via Lima, 15;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso dagli avv. Maurizio Ballarin, Giulio Gidoni, Antonio Iannotta, M.M. Morino, Nicoletta Ongaro, Niccolò Paoletti, Giuseppe Venezian, con domicilio eletto presso Niccolò Paoletti in Roma, via B. Tortolini N. 34;

nei confronti di

Regione Veneto;

e con l'intervento di

ad opponendum:

European Roma Rights Centre Foundation, rappresentato e difeso dagli avv. Nicolò Paoletti, Federico Sorrentino, con domicilio eletto presso Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi 30;

per la riforma

quanto al ricorso n. 10109 del 2007:

della sentenza del Tar Veneto – Venezia, sezione I n. 02510/2007, resa tra le parti, concernente REALIZZAZIONE NUOVO VILLAGGIO PER I NOMADI SINTI - OPERE URBANIZZAZIONE – RISARCIMENTO DEL DANNO.

quanto al ricorso n. 2681 del 2009:

della sentenza del Tar Veneto – Venezia, sezione I n. 00207/2009, resa tra le parti, concernente PROGETTO ESECUTIVO PER REALIZZAZIONE CAMPO PER NOMADI SINTI.

Visti i ricorsi in appello con i relativi allegati;

Visto il ricorso incidentale proposto dal Comune di Venezia;

Visto l'atto di intervento della European Roma Rights Centre Foundation;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2009 il dott. Goffredo Zaccardi e uditi per le parti gli avvocati Verino, Gidoni, Chinaglia e Palopoli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1) I due appelli indicati in epigrafe, che sono qui riuniti per evidenti ragioni di connessione sia soggettiva che oggettiva, sono diretti contro le sentenze n. 2510/2007 (appello contraddistinto dal n. 10109/2007) e n. 207/2009 (appello

contraddistinto dal n. 2681/2000) emesse dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, sezione prima, con le quali: a) è stato dichiarato improcedibile il ricorso n. 521/2007, ed i motivi aggiunti proposti in corso di giudizio, per l'annullamento della deliberazione di Giunta Comunale n. 569 del 21 dicembre 2006 di approvazione del progetto definitivo relativo alla realizzazione del nuovo villaggio per i nomadi Sinti in via de' Vallenari nonché della deliberazione di Giunta Comunale n. 90 del 16 febbraio 2007 di approvazione del progetto preliminare, secondo stralcio, e degli atti connessi e consequenziali (sentenza n. 2510/2007); b) è stato respinto il ricorso n. 1298/2008 diretto all'annullamento della deliberazione del Consiglio Comunale n. 357 del 4 giugno 2008 di approvazione del progetto definitivo secondo stralcio e degli atti presupposti e consequenziali ed è stato dichiarato inammissibile altro ricorso (n. 1233/2008) proposto per la esecuzione del giudicato di cui alla predetta sentenza n. 2510/2007 (sentenza n. 207/2009).

1-1) La prima decisione (2510/2007), dopo aver escluso che fosse necessaria la notificazione della impugnazione ad almeno un nomade controinteressato all'annullamento degli atti impugnati che sarebbero caratterizzati dall'esercizio di poteri di ordine pubblico rispetto ai quali le posizioni dei cittadini sarebbero indifferenziate, ha ritenuto che il Comune di Venezia, avendo apportato alcune modifiche al progetto originario rendendolo conforme alle norme della legge regionale n. 54 del 1989, avesse privato di interesse i ricorrenti alla statuizione su una iniziativa non più attuale anche se non formalizzata in un provvedimento della Giunta Comunale, facendo discendere da ciò l'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti. La seconda decisione ha, invece, dichiarato improcedibile un autonomo ricorso proposto per l'esecuzione della sentenza n. 2510/2007 che, con evidenza, essendosi limitata ad una statuizione nel rito non poteva avere contenuti sostanziali suscettibili di giustificare un giudizio di ottemperanza ed ha, inoltre, respinto nel merito tutte le censure proposte in primo grado che sono state, nella sostanza, qui riproposte con gli appelli oggetto del presente giudizio.

2) Va premesso preliminarmente che gli attuali appellanti, tutti residenti nella zona interessata dalla localizzazione del campo nomadi in questione ovvero in aree limitrofe, hanno a giudizio del Collegio un interesse diretto ed immediato a dolersi della scelta effettuata dal Comune di Venezia che è, indubbiamente, idonea ad incidere sulle condizioni di vita e di relazione nella zona dove hanno la propria residenza. Non vale sostenere che alcuni degli appellanti abitano ad una distanza di diverse centinaia di metri dal luogo ove è previsto l'insediamento dei nomadi Sinti; è, infatti, evidente che la "vicinitas" come elemento di valutazione per individuare l'interesse concreto a ricorrere, deve essere valutata in relazione alle singole situazioni di fatto e nel caso di specie una distanza quale quella qui indicata non basta per evitare agli attuali appellanti i disagi che essi si rappresentano in base alla localizzazione del campo nomadi. Nello stesso ordine di idee la circostanza che il campo progettato abbia un connotato di stabilità del tutto nuovo che lo differenzia radicalmente dal campo di sosta esistente nella stessa zona (ad una distanza minima di poco più di 250 metri) implica che non si può opporre agli attuali appellanti, per privarli del diritto ad agire in giudizio, la preesistenza di una analoga situazione di disagio e di pregiudizio alle condizioni di vivibilità della zona in cui risiedono. Sul punto, quindi, sono fondate le censure proposte dalla difesa degli appellanti.

3) Appare utile al Collegio, prima di esaminare le singole censure avanzate dagli appellanti, svolgere alcune considerazioni preliminari rinviando, per una conoscenza completa dei fatti di causa, agli scritti difensivi delle parti che li hanno esposti in modo esaustivo.

3-1) Un primo aspetto che va chiarito subito è che l'area ove il Comune di Venezia ha inteso collocare il villaggio riservato ai nomadi Sinti è specificamente destinata alla realizzazione di un campo nomadi in forza della variante al Piano Regolatore Generale approvata con deliberazione consiliare n. 16 del 1999 ed

approvata dalla Regione Veneto con DGRV n. 3905 del 4 dicembre 2005, cosiddetta variante per la "Terraferma" (vedi il documento n. 2 versato in atti dal Comune di Venezia in data 7 aprile 2007 che riporta l'estratto della zona ZTO F9). E' necessario, altresì, precisare che l'espressione utilizzata dalla predetta variante "campo nomadi" non implica, come mostrano di ritenere gli appellanti, che la previsione urbanistica si riferisca solo alla realizzazione di un campo di sosta, dotato delle sole attrezzature essenziali (bagni in comune, acqua, luce e servizi per la sosta) per ricevere i nomadi e non anche ad un campo diversamente strutturato con piccole unità immobiliari stabili con le necessarie opere di urbanizzazione ed i servizi indispensabili e, quindi, in grado di favorire la tendenza alla stanzialità dei nomadi Sinti, quale quello oggetto del presente giudizio. Del resto, questo orientamento del Comune di Venezia, (al di là delle opinioni che qui non rilevano e che si possono coltivare in ordine alla opportunità di ospitare i nomadi in insediamenti di natura mista nei quali sono presenti elementi di stabilità e non solo le tradizionali opere dirette a favorire solo la sosta breve), è comunque doveroso se si considera la specifica decisione del Comitato Europeo per i diritti sociali (n. 27/2004) che ha affermato nei confronti dell'Italia l'obbligo di favorire l'accesso dei nomadi alle abitazioni pubbliche (documento n. 5 della produzione in atti del 5 giugno 2009 dell'ERRCP).

3-2) Altro elemento di fatto rilevante nel presente giudizio attiene alla dimensione del villaggio: come risulta dalla relazione n. 290647 redatta in data 8 agosto 2007 del responsabile del procedimento avviato per la realizzazione dell'opera, la esclusione dal progetto del campo nomadi degli spazi previsti per i parcheggi per ogni modulo abitativo (sono previsti 38 moduli ciascuno, nella previsione originaria, dotato di mq 91,35 destinati a parcheggio) ha ridotto le dimensioni dell'intervento a 3.494 mq, quindi al di sotto dei 4.000 mq previsti dalla legge regionale n. 54/1989 (articolo 3) quale dimensione massima per i campi nomadi della tipologia qui considerata (vedi sul punto la planimetria allegata a detta relazione). La Giunta Comunale ha poi disposto, con atto di indirizzo 11 luglio 2008 n. 19, che il progetto esecutivo venisse redatto tenendo conto di queste modifiche rispetto al progetto originario. Queste due circostanze di fatto, non contraddette negli scritti difensivi degli appellanti con elementi di prova significativi o convincenti (nel primo motivo di appello del ricorso n. 10109/2007 si fa, infatti riferimento al progetto originario che non rispettava il limite in questione), consentono di ritenere, da un lato che la collocazione del campo nomadi nell'area prescelta dal Comune di Venezia è pienamente legittima e non può essere posta in discussione in questa sede e, dall'altro, che la tipologia dell'intervento rientra tra quelli previsti nel ricordato articolo 3 della legge regionale n. 54/1989.

4) E' muovendo da tali presupposti che devono essere esaminati ora i due appelli indicati in epigrafe con precedenza per quello proposto nel ricorso n. 10109/2007.

4-1) I primi due motivi dell'appello in esame sono infondati in base alle considerazioni sin qui svolte: il limite di ampiezza di cui alla legge n. 54/1989 è, infatti, rispettato e non ha rilievo che l'insediamento previsto presenti caratteristiche diverse da un campo di sosta ordinario.

Sempre per tali considerazioni non ha pregio sostenere che il Comune di Venezia avrebbe dovuto far ricorso al potere di cui all'articolo 4 della legge regionale sopra citata che prevede la possibilità per il Comune di assecondare la tendenza alla stanzialità dei nomadi con altre forme di intervento, segnatamente adottando misure per favorire il loro accesso alla casa con gli strumenti apprestati dall'ordinamento vigente: basta, infatti, osservare che siamo sempre nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della legge in parola, con la conseguenza che il relativo profilo di censura, svolto con il secondo motivo, deve ritenersi, perciò, infondato.

4-2) Il terzo motivo, che tende a porre in rilievo l'eccesso di potere in cui sarebbe incorso l'Amministrazione comunale appellata che avrebbe violato l'obbligo di

non emarginare i nomadi con le soluzioni urbanistiche prescelte, è a giudizio del Collegio privo di pregio.

Il campo nomadi risulta collocato in un'area suscettibile di sviluppo edilizio in cui sono programmati interventi di tipo ricettivo ed alberghiero: area che è, sia pure parzialmente, già edificata (vedi documenti n. 3 e 4 della produzione in atti del Comune di Venezia in data 20 ottobre 2008).

E' poi significativo che la stessa difesa degli appellanti affermi (pagina 38 dell'appello) che le aree limitrofe a quella del campo nomadi sono "prevalentemente" edificabili.

Del resto sembra del tutto normale che uno spostamento del campo nomadi determini nelle aree interessate un diverso impegno urbanistico e di servizi.

4-3) Il quarto, sesto, settimo e ottavo motivo con cui si censurano, rispettivamente, la circostanza che alcune modifiche agli allegati della relazione tecnica sono state disposte dalla Giunta Comunale; l'inadeguatezza degli studi di fattibilità secondo cui le opere non avrebbero impatti ambientali significativi e sarebbero state progettate con difetto di istruttoria relativamente alla presenza di linee elettriche ad alta tensione: la non corretta definizione, in generale, della progettazione esecutiva; ed, infine, che, stante il mancato intervento dei finanziamenti regionali, il Comune non avrebbe potuto fronteggiare i costi finanziari con risorse proprie, sono, oltre che inammissibili (si tratta, infatti, di censure che comunque non porterebbero ad una diversa collocazione del campo nomadi ovvero la sua eliminazione dai programmi comunali), anche infondate sia perché il progetto esecutivo, di dimensione limitata e concernente un'area urbana, non richiedeva una valutazione di impatto ambientale, sia perché la questione della presenza dell'elettrodotto è stata tenuta ben presente con il rispetto delle distanze dagli edifici. D'altro canto, il finanziamento di opere di interesse sociale può ben essere previsto a carico delle finanze comunali mentre la progettazione definitiva può portare, come è avvenuto nel caso di specie, a modifiche anche significative del progetto preliminare.

4-4) Il quinto motivo con cui si lamenta il mancato coinvolgimento nel procedimento in parola degli attuali appellanti non ha pregio atteso che la destinazione urbanistica non era in discussione, mentre per gli aspetti più squisitamente esecutivi delle opere progettate non sussistevano gli estremi per sollecitare la partecipazione degli appellanti.

Né ha rilievo alcuno che il Comune abbia ritenuto discrezionalmente, in alcune fasi, di coinvolgere la popolazione nomade interessata dall'intervento.

4-5) Sono, altresì, infondate anche le censure dirette ad evidenziare la illegittimità della deliberazione n. 90 del 16 febbraio 2007 di approvazione del secondo stralcio delle opere: è del tutto legittimo, oltre che irrilevante per la posizione degli appellanti, che il finanziamento delle opere previste sia stato adeguato in relazione alle esigenze di modifica di cui si è detto; l'intervento di cui trattasi è stato previsto nel programma triennale di opere pubbliche per il triennio 2006/2008 approvato con deliberazione n. 517 del 20 ottobre 2005 ed esso, di certo, non doveva essere modificato perché venivano apportate alcune modifiche di dettaglio ad un singolo progetto tali da non snaturare la natura dell'opera né da porre in discussione le ragioni del suo inserimento nel programma triennale.

5) L'appello incidentale del Comune di Venezia (proposto avverso la sentenza n. 2510/2007), a prescindere dalla sua tempestività contestata dalla difesa degli appellanti, per la sua natura di appello incidentale proprio perché incide solo su aspetti e statuizioni della sentenza prese in considerazione nell'appello principale non viene esaminato in ragione della reiezione dell'appello principale.

6) Deve essere, inoltre, dichiarato inammissibile l'intervento "ad opponendum" della ERRCF, associazione che non ha provato adeguatamente di avere una organizzazione e struttura idonee per perseguire le proprie finalità e che, in particolare, non presenta il necessario collegamento territoriale con l'area ove si esplica l'attività dell'Ente pubblico i cui atti intende contestare in posizione

sussidiaria rispetto agli appellanti principali.

7) Alla stregua delle considerazioni che precedono, il Collegio pronunciando sull'appello n. 10109 del 2007 lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e rigetta il ricorso di primo grado.

8) Le considerazioni sin qui svolte valgono, con le precisazioni di seguito svolte, anche per rigettare in parte il ricorso in appello n. 2681/2009 che è, inoltre, evidentemente improcedibile nella parte in cui è diretto alla esecuzione della sentenza n. 2510/2007.

8-1) Ed invero non possono essere assecondate le considerazioni svolte in ordine alla estensione del campo nomadi progettato dal Comune di Venezia perché, oggettivamente, non vi è ragione di computare nell'ampiezza del campo stesso anche le strade di accesso e quelle previste al suo interno per il collegamento delle abitazioni: si tratta, infatti, di opere di urbanizzazione che, ove siano rispettati i limiti volumetrici per la edificazione delle unità abitative (questione che non è qui controversa), possono essere assunte a carico del Comune senza che debbano incidere sulle dimensioni riconosciute al campo nomadi di via de' Vallenari.

8-2) Parimenti inconsistenti sono le ulteriori osservazioni circa la incompatibilità di un complesso di tipo residenziale con la previsione urbanistica diretta a consentire la realizzazione di un campo nomadi: si è già detto che la dizione, per la sua genericità, non appare diretta a comprendere solo un campo di sosta ma è, invece, suscettibile di una diversa interpretazione in linea con la volontà dell'autorità comunale di assecondare la tendenza dei nomadi Sinti ad una maggiore stanzialità.

Non era, quindi, necessario ricorrere all'utilizzo degli altri strumenti di intervento previsti dalla legge regionale n. 54/1989.

8-3) Infine si deve ribadire che la deliberazione n. 357 del 4 giugno 2008 non è elusiva della decisione n. 2510/2007: nel pronunciare la improcedibilità dei ricorsi esaminati, questa, in effetti, ha introdotto un elemento del tutto anomalo, relativo alla proroga della efficacia dell'ordinanza cautelare emessa nello stesso giudizio fino all'esame del progetto modificato da parte della Giunta Comunale. Ma è evidente che tale elemento non era in grado di vincolare l'attività degli organi comunali posto che una sentenza di rito che pronuncia la improcedibilità non può assumere nel giudizio amministrativo anche contenuti dispositivi costituenti forza di giudicato.

9) Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di entrambi i giudizi d'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione quarta, definitivamente pronunciando sui ricorsi in appello di cui in epigrafe, previa loro riunione, accoglie l'appello n. 10109/2007 e, per l'effetto, pronunciando sul ricorso di primo grado, lo rigetta; dichiara in parte improcedibile ed in parte rigetta l'appello n. 2681/2009. Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2009.