

T.A.R. VENETO - SEZ. II - SENTENZA DEL 21 MARZO 2008, N. 738: sulla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste

“... l’interesse sostanziale in materia ambientale si radica in capo alle associazioni ambientaliste riconosciute – determinando la legittimazione ad agire – nella misura in cui l’interesse ambientale assume rilevanza giuridica in forza della previsione normativa; e poiché il detto interesse viene identificato da un particolare tipo di norme aventi valenza organizzativa (istituzione del Ministero dell’ambiente), l’interesse all’ambiente assume qualificazione normativa con riferimento e nei limiti tracciati positivamente dalla legge n. 349, ovvero da altre fonti legislative intese a identificare beni ambientali in senso giuridico: a tale estensione oggettiva dell’interesse va necessariamente rapportata la sua titolarità – cioè la legittimazione ad agire – in capo alle associazioni ambientaliste”

“Occorre, in ogni caso, che il provvedimento che si intende impugnare leda in modo diretto e immediato l’interesse all’ambiente (IV Sez. n. 8234 del 2003, cit.), in ragione della “eccezionalità” della legittimazione riconosciuta alle associazioni medesime.”

Ric. n. 384/2008 Sent 738/08

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda Sezione, con l’intervento dei signori magistrati:

Giuseppe Di Nunzio Presidente

Claudio Rovis Consigliere, relatore

Riccardo Savoia Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 384/2008 proposto dall'ASSOCIAZIONE NAZIONALE LEGAMBIENTE e dal WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE, ONLUS, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avv.ti Barbara Bissoli, Luciano Guerrini, Fausto Scappini ed Antonio Sartori, con elezione di domicilio presso lo studio di quest'ultimo in Mestre, Calle del Sale 33;

CONTRO

- il Comune di Verona in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Sala e Franco Zambelli, con elezione di domicilio presso lo studio del secondo in Mestre, Via Cavallotti 22;

la Regione Veneto in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marino Breganze, Ezio Zanon e Francesco Zanlucchi, con elezione di domicilio presso la sede dell'Avvocatura regionale in Venezia S. Polo 1429/b;

e con l'intervento ad adiuvandum

- di Sartori Stefania, Zerbato Ivan, Tisato Edoardo, Bravo Patrizia, Fasoli Roberto, Albrigi Marialuisa, Salem Orietta, Montagnoli Giancarlo, Perini Graziano, Segattini Fabio, Zanotto Paolo e Padovani Carla, rappresentati e difesi dagli avv.ti Barbara Bissoli, Luciano Guerrini, Fausto Scappini ed Antonio Sartori, con elezione di domicilio presso lo studio di quest'ultimo in Mestre, Calle del Sale 33;

- e del Comitato di Cittadini contro il collegamento autostradale delle Torricelle, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Barbara Bissoli, Luciano Guerrini, Fausto Scappini ed Antonio Sartori, con elezione di domicilio presso lo studio di quest'ultimo in Mestre, Calle del Sale 33;

e di

Associazione Italia Nostra, Sezione Provinciale di Verona, in persona del legale rappresentante pro tempore, e Associazione il Carpino di Verona, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dagli avv.ti Barbara Bissoli, Luciano Guerrini, Fausto Scappini e Antonio Sartori, con elezione di domicilio presso lo studio dell'ultimo in Venezia-Mestre Calle del Sale 33;

PER

l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della nota regionale n. 497791/570 del 10.9.2007, della deliberazione del Consiglio comunale di Verona 30.11.2007 n. 96, della deliberazione della Giunta regionale del Veneto 18.12.2007 n. 4148, della deliberazione della Giunta comunale 5.11.2007 n. 419, della deliberazione della Giunta comunale 5.11.2007 n. 440, del parere della Commissione regionale per la Valutazione Ambientale Strategica 6.12.2007 n. 94, del

parere del Gruppo di Esperti sulla Valutazione di Incidenza Ambientale 10.12.2007 n. URB/234/2007, del parere n. 717 del 14.12.2007 del Comitato previsto dall'art. 27, comma II della legge regionale 23.4.2004 n. 11, del decreto n. 64 del 13.12.2007 con il quale il Dirigente regionale della Direzione Urbanistica ha validato il Quadro Conoscitivo e della valutazione tecnica regionale n. 717 del 14.12.2007 espressa dal Segretario regionale all'ambiente e territorio della Regione Veneto.

Visto il ricorso, notificato il 19.2.2008 e depositato presso la Segreteria il 27.2.2008, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verona, depositato il 15.3.2008 e della Regione Veneto, depositato il 17.3.08;

Visti gli atti di intervento ad adiuvandum di Sartori Stefania ed altri e del Comitato di Cittadini contro il collegamento autostradale delle Torricelle, depositati il 12.3.2008 e di Associazione Italia Nostra, Sezione Provinciale di Verona e Associazione il Carpino di Verona, depositato il 17.3.08;

Visti gli atti tutti di causa;

Uditi alla camera di consiglio del 19 marzo 2008, convocata a' sensi dell'art. 21 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 così come integrato dall'art. 3 della L. 21 luglio 2000 n. 205 - relatore il Consigliere Claudio Rovis – gli avv.ti Bissoli e Scappini per la parte ricorrente, l'avv. Sala per il Comune di Verona, gli avv.ti Breganze e Zanlucchi per la Regione Veneto e gli avv.ti Guerrini, Bissoli e Scappini per gli intervenienti;

Rilevata, ai sensi dell'art. 26 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 così come integrato dall'art. 9 della L. 21 luglio 2000 n. 205, la completezza del contraddittorio processuale e ritenuto, a scioglimento della riserva espressa al riguardo, di poter decidere la causa con sentenza in forma semplificata;

Richiamato in fatto quanto esposto nel ricorso e dalle parti nei loro scritti difensivi;

considerato

Preliminare all'esame delle censure dedotte appare la definizione della questione relativa alla legittimazione delle epigrafate Associazioni a proporre ricorso giurisdizionale.

Come ha avuto occasione di rilevare CdS, IV, 9.11.2004 n. 7246, la giurisprudenza amministrativa si è attestata già da tempo nel riconoscere la legittimazione di siffatte Associazioni a far valere in giudizio interessi diffusi in materia *lato sensu* ambientale, sulla scorta o del concreto collegamento con un dato territorio, tale da rendere "localizzabile" l'interesse esponenziale (Ad. Plen. 19 ottobre 1979, n. 24), ovvero di situazioni soggettive riconosciute normativamente nell'ambito di procedimenti amministrativi (VI Sez., 16 maggio 1983, n. 353).

In tale contesto, il combinato disposto degli artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (che conferisce la detta legittimazione ad agire nella materia ambientale alle associazioni ambientaliste riconosciute con decreto del Ministro dell'ambiente), deve essere inteso come attributivo di una legittimazione eccezionale – in quanto essa, oltre a prescindere dai precitati criteri individuati dalla giurisprudenza, deroga all'ordinario processo di giuridicizzazione degli interessi di fatto in interessi legittimi – che va peraltro delimitata in relazione alla qualificazione dell'interesse sostanziale fornita dalle norme di legge (cfr., in termini, IV Sez., 28 febbraio 1992, n. 223).

In altri termini, l'interesse sostanziale in materia ambientale si radica in capo alle associazioni ambientaliste riconosciute – determinando la legittimazione ad agire – nella misura in cui l'interesse ambientale assume rilevanza giuridica in forza della previsione normativa; e poiché il detto interesse viene identificato da un particolare tipo di norme aventi valenza organizzativa (istituzione del Ministero dell'ambiente), l'interesse all'ambiente assume qualificazione normativa con riferimento e nei limiti tracciati positivamente dalla legge n. 349, ovvero da altre fonti legislative intese a identificare beni ambientali in senso giuridico: a tale estensione oggettiva dell'interesse va necessariamente rapportata la sua titolarità – cioè la legittimazione ad agire – in capo alle associazioni ambientaliste (IV Sez., n. 223 del 1992, cit., nonché 12 marzo 2001 n. 1384, 11 luglio 2001 n. 3878 e 16 dicembre 2003 n. 8234; V Sez., 10 marzo 1998 n. 278; per una nozione “allargata” di ambiente, con correlato ampliamento dell'ambito di legittimazione, cfr. IV Sez., 9 ottobre 2002 n. 5365).

Occorre, in ogni caso, che il provvedimento che si intende impugnare leda in modo diretto e immediato l'interesse all'ambiente (IV Sez. n. 8234 del 2003, cit.), in ragione della “eccezionalità” della legittimazione riconosciuta alle associazioni medesime.

Dalla rilevata stretta correlazione tra estensione oggettiva dell'interesse all'ambiente ed ambito di legittimazione discendono altresì i limiti di proponibilità delle censure: non è quindi configurabile la proposizione di motivi aventi una diretta valenza urbanistico-edilizia, e che solo in via strumentale – e cioè, per effetto del conseguito annullamento – ed indiretta, e non in ragione della violazione dell'assetto normativo di tutela dell'ambiente, possano determinare un effetto utile (anche) ai fini della tutela dei valori ambientali.

In altri termini, i profili di gravame devono essere attinenti alla sfera di interesse (ambientale) dell'associazione ricorrente; come tali, essi devono essere tesi al conseguimento di una utilità “direttamente rapportata” alla posizione legittimante.

Una volta localizzato e definito l'intervento, l'interesse alla tutela ambientale persiste in ordine a modalità di realizzazione che incidano direttamente sulla qualità ambientale e quindi, *in primis*, in ordine al rispetto della normativa e delle regole poste a tutela dell'ambiente (cfr., su tale punto, IV Sez., n. 8234 del 2003, cit.).

Dalle considerazioni esposte discende la inammissibilità dei motivi rubricati ai numeri 1), 2), 5) e 7), in quanto attinenti a profili che, concernenti la mancata osservanza della normativa in ordine al

procedimento di adozione e di approvazione del piano di assetto del territorio, hanno mera rilevanza urbanistica e nessuna attinenza con la tutela dell'ambiente: eccedono, invero, la legittimazione riconosciuta alle Associazioni ricorrenti per essere privi di qualsiasi attinenza con la salvaguardia dell'ambiente il primo motivo, con cui viene censurata la sospensione, attuata ai sensi dell'art. 14, V comma della LR 11/04, del termine per l'approvazione del PAT; il secondo motivo, concernente l'asserita illegittimità della controdeduzione alle osservazioni presentate successivamente alla disposta sospensione del procedimento; il quinto motivo, con cui si denuncia l'illegittima introduzione, da parte della Regione, di modifiche d'ufficio allo strumento urbanistico al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge; il settimo motivo, con il quale si contesta la coerenza delle scelte pianificatorie del PAT rispetto al documento preliminare.

Gli ulteriori motivi, relativamente ai quali possono rinvenirsi profili di attinenza alla sfera di interesse ambientale e sono, dunque, ammissibili, si rivelano, invece, infondati.

È infondato il terzo motivo con cui le Associazioni ricorrenti censurano la mancata sottoposizione alla procedura di VAS delle modifiche introdotte al PAT a seguito dell'accoglimento delle osservazioni tardive: non si doveva, invero, rinnovare la procedura di VAS in quanto, come evidenziato dal Comune nella propria deliberazione GM 5.11.2007 n. 440 (con cui il Comune, in aderenza alla richiesta della Regione, ha approvato l'integrazione al Rapporto ambientale predisposta dalla stessa società, la CAIRE, che aveva redatto la relazione originaria), le innovazioni apportate al PAT non hanno comportato "modifiche alla struttura ed alle conclusioni della valutazione ambientale strategica", attesa la loro attinenza alle problematiche non già ambientali (non sono, infatti, mutati né gli obiettivi, né la volumetrie edificatorie del piano: in particolare, non si è abbandonato il criterio della "città compatta" né cancellato il "parco delle colline veronesi", come risulta dalla lettura degli artt 47.02 e 59 delle NTA), ma urbanistico-edilizie, inerendo a scelte di dettaglio di competenza del PI.

Analogamente infondata è la successiva doglianza con cui le ricorrenti, osservando che il territorio pianificato è interessato da alcuni Siti di Importanza Comunitaria, lamentano la mancata rinnovazione della valutazione di incidenza ambientale a seguito delle modifiche al PAT: eventuali interferenze con i SIC delle opere modificate previste nel piano saranno, infatti, assoggettate alla prescritta valutazione d'incidenza in sede di Piano degli interventi, quale strumento urbanistico operativo a ciò deputato.

Infondata è anche la sesta censura con cui si denuncia l'illegittimità del PAT per violazione dell'art. 13 della LR n. 11/04, che, secondo le ricorrenti, imporrebbe al piano un contenuto particolarmente dettagliato, con conseguente correlata riduzione del contenuto del PI.

I contenuti del PAT, diversamente da quelli del PI, hanno, in linea di principio, carattere astratto e stabilità temporale. Proprio per questo il PAT contiene disposizioni "strutturali" ed ha efficacia a tempo indeterminato, con il compito, dunque, di individuare le principali scelte programmatiche nel rispetto della pianificazione sovraordinata di livello regionale e provinciale (le c.d. *invarianti* di natura geologica, geomorfologia, idrogeologica, paesaggistica, ambientale, storico-monumentale e architettonica); la funzione affidata al PI, invece, è quella di rendere operativo il PAT attraverso la

concreta individuazione degli interventi nel territorio, di stabilirne la disciplina e la relativa programmazione temporale precisando e specificando gli elementi del piano non aventi carattere di essenzialità. In tale contesto, pertanto, è evidente come la linea di demarcazione tra previsioni programmatiche del PAT e previsioni attuative del PI sia necessariamente elastica e rimessa alla maggiore o minore invadenza del PAT, una volta che – come nel caso di specie - sia stato accertato che esso ha esaurito il contenuto minimo prescritto dall'art. 13 della LR n. 11/04.

Per le su estese considerazioni, dunque, il ricorso - impregiudicata l'ammissibilità del petitum introdotto dalle ricorrenti - è in parte inammissibile e in parte infondato e va, conseguentemente, respinto.

Le spese possono essere compensate.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa, lo respinge.

Compensa integralmente tra le parti le spese e gli onorari del giudizio.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 19 marzo 2008.

Il Presidente L'Estensore

Il Segretario

SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....n.....

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Direttore della Seconda Sezione

T.A.R. Veneto – II Sezione n.r.g. 384/2008