

T.A.R. Veneto Sez. III n. 803 del 9 maggio 2011
Ambiente in genere. Associazioni e comitati

Il riconoscimento delle associazioni di protezione ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente ***non preclude che siano legittimate a proporre ricorso anche associazioni non riconosciute dal Ministero previa verifica, da effettuarsi in sede giurisdizionale caso per caso, della titolarità dell'interesse alla protezione ambientale sulla base degli indici di rappresentatività posseduti in concreto.*** Una diversa opinione non sarebbe conforme a Costituzione (artt. 24, 103 e 113), se si intendesse attribuire in via esclusiva all'Amministrazione il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire in giudizio, così impedendo l'accesso alla tutela giurisdizionale ad enti esponenziali di posizioni soggettive differenziate e qualificate, definibili quali interessi legittimi. ***La legittimazione a ricorrere spetta anche ai meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su un territorio circoscritto. Altrimenti opinando le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente.***

N. 00649/2011 REG.PROV.COLL.
N. 02288/2002 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 227 del 2011, proposto da: **Comitato Popolare Lasciateci Respirare**, in persona del Presidente, **Comitato e Noi?**, in persona del Presidente, Gloria Lorena Dicati, Maria Elisa Di Sario, Silvia Mazzetto, Carmen Soloni, Valeria Martin, Stefano Rando, Massimo Donato, Luciano Bozza, Lionello Vanna, **tutti rappresentati e difesi dall'avv. Davide Furlan**, con domicilio legale presso la segreteria di questo Tribunale;

contro

Provincia di Padova, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Maddalena Mazzoleni, con domicilio legale presso la segreteria di questo Tribunale;

Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Dello Stato, domiciliata per legge in Venezia, San Marco, 63;

Comune di Monselice, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Chiara Cacciavillani, Ivone Cacciavillani, con domicilio legale presso la segreteria di questo Tribunale;

Parco Regionale dei Colli Euganei, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Bruno Barel, Diego Signor, Barbara Battistella, con domicilio legale presso la segreteria di questo Tribunale;

nei confronti di

Italcementi S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Antonella Capria, Franco Zambelli, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

per l'annullamento:

- il parere della Commissione Provinciale VIA in data 14 Dicembre 2010;
- la relazione istruttoria del gruppo di lavoro della Commissione Provinciale VIA;
- la decisione della Commissione Provinciale VIA in data 13 ottobre 2010 con cui è stato deciso di non disporre la pubblicazione ex art. 26 comma 3 del D. Lgs. n° 152 del 2006 delle integrazioni presentate da Italcementi in data 1 Ottobre 2010;
- il parere favorevole del Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Veneto in data 1 Dicembre 2010 prot. n° 20980;
- il parere dell'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei in data 24 Maggio 2010 prot. n° 5875;
- il parere della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici in data 1 Dicembre 2010 prot. n° 32258, emesso nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica;
- la deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Parco Regionale dei Colli

Euganei n° 250 in data 19 Novembre 2010 e n° 258 in data 25 Novembre 2010, aventi ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione di cui all'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei, relativo alla Cementeria di Monselice;

- la delibera del Consiglio Comunale di Monselice n° 66 in data 29 Novembre 2010, avente ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione di cui all'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei, relativo alla Cementeria di Monselice;

- l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dall'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei in data 13 Dicembre 2010 prot. n° 13161;

- la delibera della Giunta Provinciale di Padova n° 316 in data 29 Dicembre 2010 avente ad oggetto il giudizio di compatibilità ambientale per il progetto Italcementi S.p.A.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Padova e di Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali e di Comune di Monselice e di Parco Regionale dei Colli Euganei e di Italcementi S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2011 il dott. Marco Morgantini e uditi per le parti i difensori D. Furlan per la parte ricorrente, M. Mazzoleni per la Provincia di Padova, l'Avvocato dello Stato Muscarello per il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Ivone Cacciavillani per il Comune di Monselice, D. Signor e B. Battistella per il Parco Regionale dei Colli Euganei e A. Capria e F. Zambelli per la Italcementi S.p.A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Parte ricorrente impugna, tra gli atti indicati in epigrafe, i provvedimenti che hanno autorizzato, dal punto di vista paesaggistico ed ambientale, il progetto elaborato da Italcementi S.p.A. per rinnovare e mantenere in esercizio per 28 anni la cementeria sita in Comune di Monselice e ricadente all'interno del perimetro del Parco Regionale dei Colli Euganei.

1. Italcementi S.p.A. ha proposto istanza di riunione del ricorso in epigrafe, previo trasferimento, con il ricorso n° 1312/1999 pendente davanti alla Seconda Sezione di questo Tribunale.

Il ricorso n° 1312/1999 riguarda l'impugnazione, proposta da Italcementi S.p.A. avverso la delibera del Consiglio Regionale n° 74 del 7 Ottobre 1998 avente ad oggetto l'approvazione del Piano Ambientale dei Colli Euganei.

Italcementi S.p.A. fa presente altresì che davanti alla Prima Sezione del TAR Veneto è pendente il ricorso n° 2675/1994 proposto avverso la delibera di adozione del Piano Ambientale dei Colli Euganei.

Con i ricorsi n° 2675/1994 e 1312/1999 Italcementi S.p.A. censurava l'inclusione del proprio cementificio nel perimetro del Parco Regionale dei Colli Euganei.

Parte ricorrente si oppone all'istanza di riunione proposta da Italcementi S.p.A.

Il collegio rigetta l'istanza di riunione di cui sopra, perché gli atti che sono impugnati con il presente ricorso (n° 227/2011) autorizzano Italcementi S.p.A. all'esecuzione di opere sul presupposto dell'inclusione del cementificio nel perimetro del Parco Regionale dei Colli Euganei.

Ne consegue la carenza d'interesse attuale alla riunione dei ricorsi.

I Comuni di Este e di Baone hanno inoltre impugnato con distinti ricorsi (n° 564/2011 e 565/2011) atti che sono stati impugnati anche con il presente ricorso.

Il Comune di Monselice chiede il differimento della discussione sul presente ricorso, affinché i tre ricorsi (n° 227/2011, 564/2011, 565/2011) siano trattati congiuntamente.

Parte ricorrente si oppone al differimento.

Il collegio ritiene invece che non sussistano motivi di differimento della trattazione del presente ricorso, perché la decisione dei ricorsi n° 564/2011 e 565/2011 non è pregiudiziale rispetto alla decisione sul ricorso n° 227/2011.

Non vi sono dunque ragioni per derogare alla regola di cui all'art. 8 delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, secondo cui la fissazione del giorno dell'udienza per la trattazione dei ricorsi è effettuata secondo l'ordine di iscrizione delle istanze di fissazione d'udienza nell'apposito registro.

2. Italcementi S.p.A. ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, affinché la Corte di Cassazione dichiari la giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria quanto alla domanda di annullamento della convenzione sottoscritta in data 13 Dicembre 2010 tra Parco Regionale dei Colli Euganei, Comune di Monselice e Italcementi S.p.A. ai sensi dell'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei.

Il regolamento preventivo di giurisdizione è disciplinato dall'art. 10 del codice del processo amministrativo, che prevede l'applicazione del primo comma dell'art. 367 del cod. di proc. civ.

Il primo comma dell'art. 367 del cod. di proc. civ. stabilisce che il giudice davanti al quale pende la causa sospende il processo, se non ritiene l'istanza manifestamente inammissibile o la contestazione della giurisdizione manifestamente infondata.

Il collegio ritiene che la contestazione della giurisdizione sia manifestamente infondata e conseguentemente decide di non sospendere il processo.

Infatti l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione fa riferimento alla domanda di annullamento della convenzione sottoscritta in data 13 Dicembre 2010 tra Parco Regionale dei Colli Euganei, Comune di Monselice e Italcementi S.p.A. ai sensi dell'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei.

In realtà la convenzione di cui sopra non è stata impugnata.

Invece sono state impugunate le deliberazioni del Comitato Esecutivo dell'Ente Parco dei Colli Euganei e del Consiglio Comunale di Monselice che hanno approvato lo schema di convenzione.

Ne consegue la manifesta infondatezza dell'istanza di regolamento di giurisdizione, perché tale istanza è motivata in relazione all'asserita impugnazione di atti che invece non sono stati impugnati.

Il collegio ha comunque cura di precisare che l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione sarebbe comunque manifestamente infondata anche qualora parte ricorrente avesse specificamente impugnato anche la convenzione sottoscritta in data 13 Dicembre 2010 tra Parco Regionale dei Colli Euganei, Comune di Monselice e Italcementi S.p.A.

Infatti la domanda di annullamento della convenzione di cui sopra rientra nella giurisdizione esclusiva prevista dall'art. 133 primo comma lettera a) punto 2 del codice del processo amministrativo, trattandosi di accordo integrativo di provvedimento amministrativo.

L'intervento oggetto di convenzione è disciplinato dagli articoli 19 e 36 delle norme di attuazione del piano ambientale del Parco Regionale dei Colli Euganei che prevedono:

- l'incompatibilità con la finalità del parco delle cementerie;
- la possibilità che, con riferimento alla cementeria esistente, gestita da Italcementi SpA in Monselice sia presentato un progetto unitario che coordini gli interventi necessari per migliorare l'inserimento ambientale;
- che tale progetto sia subordinato alla stipula di apposite convenzioni sottoscritte dall'Ente Parco e dai Comuni interessati.

Nella stessa convenzione le parti prevedono espressamente che essa si giustifica in relazione alle norme di attuazione del Piano Ambientale del Parco Regionale dei Colli Euganei.

Tali norme configurano la convenzione come una premessa (tra le altre), affinché determinati interventi di trasformazione del territorio possano essere compatibili con la tutela del Parco e conseguentemente possano essere rilasciati gli atti di assenso da parte delle Pubbliche Amministrazioni che sono per legge tenute ad esprimersi.

Al contenuto di tale convenzione gli atti autorizzativi dovranno fare necessario riferimento.

Ne consegue che la convenzione di cui sopra si qualifica come accordo integrativo di provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 11 della legge n° 241 del 1990 e dell'art. 133 comma 1 lettera a) punto 2 del codice del processo amministrativo che, per tale fattispecie prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il collegio non può pertanto condividere l'assunto, contenuto nell'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, secondo cui si tratterebbe nel caso di specie di convenzione assolutamente atipica, estranea al contempo tanto alle fattispecie negoziali di cui all'art. 133 del codice del processo amministrativo, quanto alle ipotesi di programmazione negoziata di cui all'art. 2 comma 203 della legge n° 662 del 1996.

Questo Tribunale ha dunque giurisdizione su ogni aspetto della controversia.

3. Italcementi S.p.A. ha fatto specifica richiesta al collegio di esprimersi preliminarmente con ordinanza in ordine alla sussistenza o meno della manifesta infondatezza dell'istanza per regolamento preventivo di giurisdizione o in ordine all'eventuale manifesta inammissibilità dell'istanza stessa.

Il collegio rigetta la richiesta di provvedere con specifica ordinanza, decidendo invece ogni aspetto della controversia con la presente sentenza, anche rilevando la manifesta infondatezza del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

Infatti il collegio fa applicazione dell'art. 36 del codice del processo amministrativo, secondo cui il giudice provvede con ordinanza nei soli casi in cui non definisce nemmeno in parte il giudizio.

Nel caso di specie questo Tribunale definisce il giudizio.

4. Il Parco Regionale dei Colli Euganei, il Ministero dei Beni e Attività Culturali, Italcementi S.p.A. eccepiscono in via preliminare il difetto di legittimazione ed interesse in capo ai privati cittadini e in capo ai Comitati ricorrenti.

Il collegio ritiene di dover precisare le norme ed i principi che devono essere applicati per valutare la legittimazione di parte ricorrente.

Il dodicesimo comma dell'art. 146 del D. Lgs. n° 42 del 2004 stabilisce che l'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse.

L'art. 18 della legge n° 349 del 1986 stabilisce che le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni, individuate con decreto del Ministro dell'ambiente possono ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi.

L'art. 9 della legge n° 241 del 1990 stabilisce che qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

Il collegio osserva che il riconoscimento delle associazioni di protezione ambientale da parte del Ministero dell'Ambiente non preclude che siano legittimate a proporre ricorso anche associazioni non riconosciute dal Ministero previa verifica, da effettuarsi in sede giurisdizionale caso per caso, della titolarità dell'interesse alla protezione ambientale sulla base degli indici di rappresentatività posseduti in concreto (così Consiglio di Stato VI n° 6554 del 2010).

Una diversa opinione non sarebbe conforme a Costituzione (artt. 24, 103 e 113), se si intendesse attribuire in via esclusiva all'Amministrazione il potere di selezionare i soggetti legittimati ad agire in giudizio, così impedendo l'accesso alla tutela giurisdizionale ad enti esponenziali di posizioni soggettive differenziate e qualificate, definibili quali interessi legittimi.

La legittimazione a ricorrere spetta anche ai meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su un territorio circoscritto. Altrimenti opinando le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all'ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente (così Consiglio di Stato VI n° 6554 del 2010).

D'altro canto dalla previsione di cui all'art. 9 della legge n° 241 del 1990 consegue la legittimazione alla proposizione del ricorso da parte non solo di associazioni, ma anche di comitati che abbiano partecipato al procedimento che si sia concluso con provvedimenti che si siano discostati dal contenuto del consenso prestato (così Consiglio di Stato IV n° 2174 del 2009).

Infatti l'orientamento giurisprudenziale che non ammette la legittimazione al ricorso da parte di coloro che siano intervenuti al procedimento si riferisce al caso in cui l'intervento abbia finalità collaborative (ad esempio nel caso di presentazione di osservazioni rispetto all'adozione degli strumenti urbanistici comunali).

Spetta invece la legittimazione a ricorrere quando l'intervento endoprocedimentale sia avvenuto in chiave difensiva degli interessi perseguiti dall'interventore per prevenire eventuali possibili lesioni che potrebbero essere arrecate per effetto dell'adozione dei provvedimenti amministrativi.

Tale quadro normativo è anche coerente con la direttiva europea 27 Giugno 1985 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che riconosce alle associazioni ambientali la legittimazione a ricorrere avverso i provvedimenti che autorizzano progetti che hanno impatto ambientale.

Tale direttiva non consente infatti che il legislatore nazionale possa limitare l'accesso al ricorso giurisdizionale ad associazioni con un numero minimo di componenti, tale da comprimere indebitamente la legittimazione al ricorso e così impedendo di fatto che gli interessi collettivi possano essere azionati in giudizio (così Corte di Giustizia CE Il 15 Ottobre 2009).

La verifica positiva in concreto, da parte del collegio, della legittimazione dei comitati ricorrenti, giunge a conclusioni analoghe a quelle cui il collegio era pervenuto rispetto all'analogo ricorso deciso con sentenza n° 360 del 2011 e riguardante la compatibilità ambientale della cementeria di Fumane (Verona).

Il presente ricorso è stato proposto dai comitati "Lasciateci respirare" e "E noi?", oltre che da cittadini.

Entrambi i comitati hanno partecipato, opponendosi, al procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e al procedimento relativo alla valutazione d'impatto ambientale.

Tale circostanza, evidenziata da parte ricorrente, non è stata smentita dalle Parti resistenti e controinteressate.

Il comitato "Lasciateci respirare", sorto nel 2002, conta circa 300 adesioni, per lo più di residenti nei Comuni di Monselice, Este, Baone, Arquà Petrarca.

L'atto costitutivo, depositato in giudizio, del comitato "Lasciateci Respirare" prevede tra gli scopi:

- promuovere e sostenere tutte le iniziative, attività ed interventi che sono finalizzati al miglioramento di vita e di salute dei cittadini del territorio comunale e provinciale (di Padova) connessi in modo specifico ai problemi di salvaguardia e di tutela ambientale;

- sostenere quanti si propongano sul piano civile, sociale e scientifico di contribuire alla salvaguardia e alla tutela ambientale, sanitaria e sociale.

Tale Comitato ha organizzato incontri e dibattiti sull'impatto delle emissioni dei cementifici nell'ambiente circostante.

Il Comitato "E noi?" è sorto nel Giugno 2010 e conta una settantina di adesioni.

Lo statuto, depositato in giudizio, del comitato "E noi?" prevede tra gli scopi la promozione e la partecipazione dei propri associati alla vita della comunità locale, con particolare riferimento allo studio e alla diffusione di tematiche connesse alla tutela ed al rispetto dell'ambiente, alla salvaguardia della salute pubblica e del territorio nonché alla valorizzazione e conservazione di beni di valore paesaggistico, storico, artistico e architettonico e allo sviluppo socio-economico.

Il collegio ritiene che i comitati di cui sopra abbiano sufficientemente dimostrato il loro radicamento nel territorio, l'attività svolta per la tutela dei valori paesaggistici ed ambientali, le finalità perseguite nel territorio in relazione a tali valori.

Ne consegue che i comitati ricorrenti, anche tenuto conto che hanno partecipato, opponendosi, ai procedimenti che hanno condotto all'adozione dei provvedimenti impugnati, sono titolari della legittimazione al ricorso.

La contestazione, contenuta nella memoria del Parco Regionale dei Colli Euganei, rispetto alla carenza di potere dei firmatari dei ricorsi a rappresentare in sede giudiziale i due comitati non è motivata e dunque non merita considerazione.

Il ricorso è stato infatti sottoscritto dal Presidente del comitato "Lasciateci respirare" Stefano Rando e dal Presidente del comitato "E noi?" Silvia Mazzetto.

Il collegio osserva inoltre che la legittimazione dei comitati a ricorrere è riferita all'impugnazione dei provvedimenti amministrativi lesivi dei valori ambientali o paesaggistici.

Pertanto tale legittimazione comporta la possibilità di censurare tali provvedimenti anche sotto profili in sé non attinenti alla tutela dei valori paesaggistici od ambientali.

Infatti il risultato preso di mira è comunque la caducazione dei provvedimenti amministrativi lesivi dei valori ambientali o paesaggistici.

Quanto alla legittimazione delle persone fisiche ricorrenti, questa deve essere riconosciuta alle persone fisiche che possono lamentare in concreto un danno per effetto dei provvedimenti impugnati.

Bisogna considerare che il progetto approvato comporta una modificazione del paesaggio circostante in considerazione dei nuovi manufatti di cui è prevista la costruzione.

In particolare è prevista la costruzione di una nuova torre alta circa 90 metri.

Parte ricorrente ha inoltre depositato in giudizio documentazione da cui si desume che le emissioni nell'aria che saranno prodotte dall'impianto interessano il territorio dei Comuni di Monselice, Arquà Petrarca e Baone.

Va inoltre tenuto presente che l'impianto attualmente in funzione è destinato ad essere dismesso, come ammette la stessa Italcementi S.p.A. a pagina 7 della memoria difensiva in data 28 Marzo 2011.

Pertanto non sarebbe possibile in linea teorica sostenere l'assenza di peggioramento della qualità di vita, perché attualmente comunque l'impianto produce emissioni. L'autorizzazione impugnata si riferisce infatti ad un nuovo impianto (se si preferisce usare la terminologia progettuale impianto rinnovato, ma la sostanza di impianto nuovo non cambia) che apre un nuovo ciclo produttivo destinato a durare 28 anni e che sostituisce un impianto in fase di dismissione.

Le emissioni prodotte dal nuovo impianto, al fine della valutazione dell'incidenza sulla qualità della vita, non vanno quindi comparate con le emissioni prodotte dall'impianto obsoleto attualmente in funzione, ma vanno invece comparate con la situazione di assenza di impianto.

Ne consegue che i cittadini, che risiedono nell'area dalla quale saranno visibili i nuovi manufatti o nella quale vengono prodotte le emissioni in atmosfera per effetto degli impianti progettati, hanno interesse a contrastare tale progetto, comportando tali manufatti effetti deteriori nella propria condizione di vita, in relazione alla qualità del paesaggio e/o alla qualità della salubrità dell'aria.

Tale interesse alla qualità delle condizioni di vita, è meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico, usando la formula di cui al secondo comma dell'art. 1322 del cod. civ., (per tale riconoscimento Cass. Sez. Un. n° 26973 del 2008).

Tale interesse assume la consistenza di interesse legittimo per effetto delle norme che, disciplinando il potere della Pubblica Amministrazione, impongono che la stessa Pubblica Amministrazione valuti in modo specifico gli effetti che le opere da autorizzare, sotto il profilo paesaggistico od ambientale, determinano nei confronti dei soggetti che vivono stabilmente nella zona nella quale le opere vengono installate.

In relazione a quanto sopra deve essere ammessa la legittimazione a ricorrere a favore delle persone fisiche che hanno proposto ricorso e che risiedono (come da tavola n° 2 del secondo fascicolo documenti prodotto da parte ricorrente) in prossimità delle opere autorizzate.

Invece deve essere esclusa la legittimazione a ricorrere in capo a quei soggetti che non hanno la residenza in zona, ma hanno semplicemente la proprietà di un fondo agricolo, il domicilio, lo studio.

Così devono essere estromessi dal giudizio i soggetti che, non hanno la residenza nella zona considerata ovvero sia Bozza Luciano, Mazzetto Silvia, Lionello Vanna.

Gli altri ricorrenti sono invece legittimati a proporre ricorso, avendo la residenza nella zona considerata.

5. Accertata la legittimazione al ricorso, il collegio osserva che parte ricorrente ha anche interesse al ricorso, aspirando all'annullamento degli atti autorizzativi di opere che incidono in modo pregiudizievole sulle condizioni di vita dei cittadini e sull'interesse alla qualità ambientale e paesaggistica del territorio che costituisce finalità dei comitati ricorrenti.

6.. Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile nella parte in cui sono impugnati atti che non hanno natura provvedimento e atti che non determinano una lesione degli interessi per la cui tutela parte ricorrente agisce in giudizio.

Tali sono:

- il parere della Commissione Provinciale VIA in data 14 Dicembre 2010;
- la relazione istruttoria del gruppo di lavoro della Commissione Provinciale VIA;

- la decisione della Commissione Provinciale VIA in data 13 ottobre 2010 con cui è stato deciso di non disporre la pubblicazione ex art. 26 comma 3 del D. Lgs. n° 152 del 2006 delle integrazioni presentate da Italcementi in data 1 Ottobre 2010;

- il parere favorevole del Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Veneto in data 1 Dicembre 2010 prot. n° 20980;

- il parere dell'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei in data 24 Maggio 2010 prot. n° 5875;

- il parere della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici in data 1 Dicembre 2010 prot. n° 32258, emesso nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica;

- la deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei n° 250 in data 19 Novembre 2010 e n° 258 in data 25 Novembre 2010, aventi ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione di cui all'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei, relativo alla cemenzeria Italcementi di Monselice;

- la delibera del Consiglio Comunale di Monselice n° 66 in data 29 Novembre 2010, avente ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione di cui all'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei, relativo alla cemenzeria Italcementi di Monselice.

Il collegio osserva che nemmeno la convenzione di cui all'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei, che è stata sottoscritta in relazione alla cemenzeria di parte controinteressata, lede concretamente gli interessi paesaggistici ed ambientali, perché tale convenzione costituisce un semplice presupposto affinché siano rilasciate l'autorizzazione paesaggistica e l'autorizzazione ambientale.

L'autorizzazione paesaggistica e l'autorizzazione ambientale sono i provvedimenti effettivamente lesivi degli interessi per la cui tutela è stato proposto il ricorso di cui in epigrafe.

Ne consegue che il ricorso è ammissibile nella parte in cui sono impugnate:

- l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dall'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei in data 13 Dicembre 2010 prot. n° 13161;

- la delibera della Giunta Provinciale di Padova n° 316 in data 29 Dicembre 2010 avente ad oggetto il giudizio di compatibilità ambientale per il progetto Italcementi S.p.A.

Tale delibera della Giunta Provinciale infatti, con la quale è stato espresso giudizio favorevole di compatibilità ambientale costituisce autorizzazione ambientale, così come prevede il quarto comma dell'art. 26 del D. Lgs. n° 152 del 2006.

7. Il progetto autorizzato prevede la sostituzione delle tre linee di cottura del clinker da 3.300 tpd a via semisecca e dei relativi camini con un'unica linea da 3.000 tpd e nuova torre con processo a via secca con preriscaldatore in sospensione (PRS) a 4 stadi e calcinatore. Gli interventi principali per la conversione tecnologica sono:

- dismissione dell'attuale reparto di essiccazione delle materie prime composto da due essiccatori e relativi fornelli;
- conversione a cemento dei quattro molini attualmente dedicati alla macinazione delle materie prime, dismettendo definitivamente i relativi fornelli di generazione dei gas caldi;
- sostituzione delle attuali linee di cottura, adottando un'unica linea con torre PRS a 4 stadi (alta 89 metri) con precalcinatore e raffreddatore del clinker;
- nuova macinazione ed essiccazione della miscela cruda dotata di un unico molino verticale che sfrutta i cascami di calore della linea di cottura per l'essiccazione delle materie prime;
- nuovo impianto di filtrazione a tessuto per la linea di cottura, il molino crudo ed il raffreddatore del clinker.

In sintesi il progetto comporta:

- la demolizione di una parte delle strutture edilizie attualmente presenti tra cui alcune ciminiere e lo smantellamento dei serbatoi di olio combustibile;
- la costruzione di nuove strutture, tra cui il forno contenuto in una torre del ciclo di preriscaldamento, a sezione rettangolare, delle dimensioni di pianta di metri 19 per 24 e 89 metri di altezza dal piano di posa e una serie di tubazioni, relative alla linea di macinazione, di 70 metri di altezza media dal piano di posa.

Il contesto morfologico immediatamente circostante è pianeggiante, caratterizzato da quote del piano campagna di circa 4-5 metri sul livello del mare, mentre la cemeniera si trova ad una quota compresa di 9-10 metri sul livello del mare.

La cemeniera si trova altresì nei pressi e in vista dei Colli Euganei ed è inserita nel perimetro del Parco Regionale dei Colli Euganei.

Il Parco Regionale dei Colli Euganei è disciplinato dalla legge regionale n° 58 del 1989, che prevede l'approvazione Piano Ambientale, il cui scopo è di assicurare la necessaria tutela e valorizzazione dell'ambiente e di sostenere lo sviluppo economico sociale.

L'art. 6 della legge regionale 58 del 1989 stabilisce che il piano ambientale ha valenza paesistica e comporta l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, generali ed attuativi, in corrispondenza alle prescrizioni ed ai vincoli approvati (di tale norma ha tenuto conto anche TAR Veneto I n° 2858 del 2006).

Da quanto sopra consegue che le norme di tutela del Piano Ambientale del Parco Regionale dei Colli Euganei devono essere tenute presenti e rispettate dalle Pubbliche Amministrazioni chiamate ad esprimersi, quando viene richiesta l'autorizzazione paesaggistica o l'autorizzazione ambientale, trattandosi di norme di tutela che attengono proprio alla valutazione di compatibilità con l'ambiente ed il paesaggio.

Sotto tale profilo non assume pertanto alcuna rilevanza che il P.R.G. del Comune di Monselice abbia inserito l'area in cui sorge l'impianto in Zona Industriale.

Il Piano Ambientale del Parco Regionale dei Colli Euganei (di seguito richiamato semplicemente come Piano Ambientale) è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto in data 27 Novembre 1998 e ha preso in specifica considerazione la posizione delle cemeniere.

Gli articoli 19 e 36 del Piano Ambientale stabiliscono che:

- le cemeniere sono incompatibili con le finalità del Parco (art. 19 primo comma);

- per quanto riguarda la cementeria Italcementi è prevista l'approvazione di un progetto di intervento unitario che coordini gli interventi necessari per migliorare l'inserimento ambientale, mitigandone l'impatto con la ricomposizione paesistica e l'arredo vegetale e per conseguire gli obiettivi di adeguamento o riconversione fisica e/o funzionale decisi a livello regionale (artt. 19 terzo comma e 36);

- ai fini dell'approvazione del progetto di intervento unitario di cui sopra l'Ente Parco potrà sollecitare la conclusione di accordi di programma con la Regione, il Ministero dell'Ambiente, i Comuni e gli altri soggetti pubblici competenti, per il coordinamento delle azioni di contenimento dell'impatto ambientale e paesistico e per concertare con le aziende stesse strategie di adeguamento ed eventuale riconversione e/o rilocalizzazione delle attività e degli impianti (art. 19 terzo comma primo periodo);

- gli interventi eccedenti la manutenzione e l'adeguamento degli impianti e delle strutture e le ristrutturazioni interne sono subordinati alla stipula di apposite convenzioni, con la partecipazione dell'Ente Parco e dei Comuni interessati, che definiscano in particolare:

a) le modalità e i tempi di prosecuzione dell'attività, con particolare riguardo per il traffico indotto;

b) le modalità e i tempi delle eventuali dismissioni, nonché delle condizioni di riuso dei sedimenti e dei fabbricati, da verificare nell'ambito degli strumenti urbanistici locali, secondo le indicazioni del Piano Ambientale;

c) i programmi di investimento, di riassorbimento occupazionale e di eventuale rilocalizzazione in aree esterne (art. 19 terzo comma secondo periodo).

Il collegio osserva che il progetto autorizzato si pone in contrasto con le sopra richiamate norme di tutela del Piano Ambientale.

Va infatti tenuto presente che l'impianto attualmente in funzione è destinato ad essere dismesso, come ammette la stessa Italcementi S.P.A. a pagina 7 della memoria difensiva in data 28 Marzo 2011.

L'autorizzazione impugnata si riferisce invece ad un nuovo impianto (se si preferisce usare la terminologia progettuale impianto rinnovato, ma la sostanza di impianto nuovo non cambia) che apre un nuovo ciclo produttivo destinato a durare 28 anni e che sostituisce un impianto in fase di dismissione.

Risulta dunque violato l'art. 19 primo comma lettera c) del Piano Ambientale che prevede espressamente che tale tipologia di impianto è incompatibile con le finalità del Parco.

Non è inoltre possibile sostenere che il progetto sia conforme al terzo comma dell'art. 19 del Piano Ambientale, che prevede la possibilità di eseguire interventi eccedenti la manutenzione e l'adeguamento degli impianti, previa stipula di convenzione tra Parco, Comune di Monselice, Italcementi S.p.A.

Infatti tali interventi devono avere ad oggetto la riconversione o la rilocalizzazione dell'attività, come prevede specificamente lo stesso terzo comma dell'art. 19 del Piano Ambientale.

Tali norme sono coerenti con le esigenze di tutela ambientale ed in particolare con la norma base del Piano Ambientale che prevede l'incompatibilità delle cimiterie con le finalità del Parco.

In tale quadro le azioni che possono essere svolte dagli enti pubblici sono le azioni di sostegno, anche con agevolazioni al privato, a patto che vi sia il perseguimento degli obiettivi di riconversione o rilocalizzazione dell'attività.

Nel caso di specie tali obiettivi sono assenti, posto che al privato viene consentita la realizzazione di impianti nuovi e l'inizio di un nuovo ciclo produttivo.

Per tali medesime ragioni non può nemmeno sostenersi che il progetto possa qualificarsi come intervento di adeguamento degli impianti che il terzo comma dell'art. 19 e l'art. 36 del Piano astrattamente ammetterebbero, sulla base di un accordo "con la Regione, il Ministero dell'Ambiente e gli altri soggetti pubblici competenti" e "previa approvazione di progetti di intervento unitario", al fine di "migliorare l'inserimento ambientale, mitigandone l'impatto con la ricomposizione paesistica e l'arredo vegetale e per conseguire gli obiettivi di adeguamento o riconversione fisica e/o funzionale decisi a livello regionale".

Infatti un progetto unitario d'intervento difetta nel caso di specie e le ragioni di tale difetto sono ipotizzabili: la previsione di un nuovo ciclo produttivo di durata di 28 anni, l'innalzamento di una nuova torre alta 89 metri, la costruzione di tubazioni, relative alla linea di macinazione, di 70 metri di altezza media dal piano di posa non contengono, ma aggravano l'impatto ambientale e paesaggistico.

Non sarebbe poi possibile sostenere che la cemeniera potrebbe continuare a svolgere l'attività sulla base del secondo comma dell'art. 19 del Piano, secondo cui potrebbe trattarsi di impianti ammessi ad operare "esclusivamente per ragioni di pubblica utilità non altrimenti soddisfacenti".

Infatti la definizione di azione svolta per ragioni di pubblica utilità non altrimenti soddisfacenti non può applicarsi alla cemeniera, perché non ci sono ragioni di pubblica utilità che impongono l'allocazione di una cemeniera all'interno, anziché all'esterno, del perimetro del Parco.

Tale disciplina del Piano Ambientale è conforme alla legge statale n° 394 del 1991 "Legge quadro sulle aree protette" e alle leggi regionali n° 40 del 1984 "Nuove norme per l'istituzione di parchi e riserve naturali regionali" e n° 38 del 1989 "Norme per l'istituzione del Parco Regionale dei Colli Euganei".

Tale quadro normativo è d'altro canto coerente con l'art. 9 della Costituzione, secondo cui la Repubblica tutela il paesaggio.

Italcementi S.P.A. non può nemmeno invocare la circostanza che la propria cemeniera è stata costruita prima dell'istituzione del Parco Regionale dei Colli Euganei.

Infatti il problema non è la chiusura di un impianto esistente, ma l'autorizzazione di un complesso di nuovi impianti.

Come sopra precisato, l'impianto attualmente in esercizio è in fase di dismissione ed il progetto presentato prevede invece la costruzione di nuovi impianti e l'avvio di un nuovo ciclo produttivo.

Inoltre la situazione delle cemeniere esistenti è specificamente presa in considerazione dal Piano Ambientale, che prevede al riguardo la possibilità che nell'ambito di accordi con gli enti pubblici competenti, siano prese iniziative per favorire la riconversione o la delocalizzazione dell'attività.

In conclusione il progetto non poteva ottenere l'autorizzazione paesaggistica rilasciata invece dal Presidente del Parco Regionale dei Colli Euganei in data 13 Dicembre 2010.

L'autorizzazione paesaggistica è illegittima, perché il progetto è in contrasto con le norme del Piano Ambientale.

La delibera della Giunta Provinciale n° 316 del 29 Dicembre 2010, con cui è stato espresso giudizio di compatibilità ambientale favorevole, è illegittima perché è stata adottata sulla base di un'autorizzazione paesaggistica illegittima, specificamente richiamata nella motivazione della delibera provinciale di cui sopra.

Infatti la valutazione d'impatto ambientale deve avere riguardo anche ai valori paesaggistici presenti nel territorio nel cui ambito viene prodotto l'impatto ambientale, così come prevede il primo comma lettera c) dell'art. 5 del D. Lgs. n° 152 del 2006.

Pertanto l'illegittimità della presupposta autorizzazione paesaggistica determina l'illegittimità della valutazione d'impatto ambientale con la quale l'autorizzazione paesaggistica è stata considerata, erroneamente, valida.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di ricorso.

Il ricorso è dunque in parte inammissibile ed in parte fondato.

In accoglimento parziale del ricorso devono essere annullate l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Presidente dell'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei e la delibera della Giunta Provinciale n° 316 del 29 Dicembre 2010, con cui è stato espresso giudizio di compatibilità ambientale favorevole.

La complessità del procedimento e l'esito del giudizio consentono la compensazione delle spese, tranne che nei rapporti tra parte ricorrente ed il Parco Regionale dei Colli Euganei.

Il Parco Regionale dei Colli Euganei deve essere condannato alle spese, in relazione alla circostanza che il Presidente dell'Ente Parco, rilasciando illegittimamente l'autorizzazione paesaggistica impugnata, ha disatteso le norme di tutela ambientale e paesaggistica specificamente previste nel Piano Ambientale del Parco.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

1) rigetta l'istanza di riunione o di differimento per trattazione congiunta con i seguenti ricorsi pendenti davanti al TAR del Veneto: n° 2675/1994, n° 1312/1999, n° 564/2011, n° 565/2011;

2) dichiara la manifesta infondatezza della contestazione della giurisdizione proposta con istanza di regolamento preventivo di giurisdizione;

3) estromette dal giudizio Bozza Luciano, Mazzetto Silvia, Lionello Vanna.

4) lo dichiara inammissibile per carenza d'interesse nella parte in cui sono impugnati:

- il parere della Commissione Provinciale VIA in data 14 Dicembre 2010;

- la relazione istruttoria del gruppo di lavoro della Commissione Provinciale VIA;

- la decisione della Commissione Provinciale VIA in data 13 ottobre 2010 con cui è stato deciso di non disporre la pubblicazione ex art. 26 comma 3 del D. Lgs. n° 152 del 2006 delle integrazioni presentate da Italcementi in data 1 Ottobre 2010;

- il parere favorevole del Direttore Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Veneto in data 1 Dicembre 2010 prot. n° 20980;

- il parere dell'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei in data 24 Maggio 2010 prot. n° 5875;

- il parere della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici in data 1 Dicembre 2010 prot. n° 32258, emesso nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica;

- la deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei n° 250 in data 19 Novembre 2010 e n° 258 in data 25 Novembre 2010, aventi ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione di cui all'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei, relativo alla cemenzeria Italcementi di Monselice;

- la delibera del Consiglio Comunale di Monselice n° 66 in data 29 Novembre 2010, avente ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione di cui all'art. 19 comma 3 delle N.T.A. del Piano Ambientale dei Colli Euganei, relativo alla cemenzeria Italcementi di Monselice.

5) per il resto lo accoglie e, per l'effetto, annulla:

- l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dall'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei in data 13 Dicembre 2010 prot. n° 13161;

- la delibera della Giunta Provinciale di Padova n° 316 in data 29 Dicembre 2010 avente ad oggetto il giudizio di compatibilità ambientale per il progetto Italcementi S.p.A.

Condanna il Parco Regionale dei Colli Euganei al pagamento, a favore dei ricorrenti, della somma complessiva di Euro 4.000/00 (quattromila/00) oltre accessori di legge, compensando invece le spese tra le altre parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Elvio Antonelli, Consigliere

Marco Morgantini, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA II 09/05/2011