

EDILIZIA E URBANISTICA: Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 8 aprile 2024, n. 3194

1. Edilizia e urbanistica - Piano ambientale – Ente gestore del parco - Ampliamento del parco includendo area relativa ad uno stabilimento produttivo – Legge regionale Veneto 16 agosto 1984, n. 40 – Ammissibilità – Approvazione del Consiglio regionale – Violazione delle prerogative istituzionali regionali – Esclusione – Rapporto con lo strumento urbanistico comunale e con il piano regionale territoriale di coordinamento – Art. 6, commi 1 e 2, legge regionale 10 ottobre 1989, n. 38 - Prevalenza.

1. La legge regionale del Veneto 16 agosto 1984, n. 40 ha attribuito all'Ente gestore del parco, attraverso il piano ambientale, la possibilità di apportare delle modifiche "al perimetro del parco". L'approvazione definitiva del piano ambientale spetta al Consiglio regionale, con la conseguenza che non è ravvisabile nessuna violazione delle prerogative istituzionali degli organi regionali. Ai sensi dell'art. 6, della l.r. 10 ottobre 1989, n. 38, nell'ambito del "perimetro del parco", le prescrizioni e i vincoli del piano ambientale prevalgono sia su quelli del piano regionale territoriale di coordinamento, sia su quelli dello strumento urbanistico comunale [nel caso in esame, la Italcementi s.p.a., e poi Ital Real Estate s.r.l.(subentrata), avevano impugnato le delibere relative all'adozione e all'approvazione del piano ambientale, con il quale si era ampliato il perimetro del parco dei Colli Euganei, includendo all'interno del perimetro anche il loro stabilimento produttivo. Il Consiglio di Stato ha evidenziato, tra l'altro, che, l'area sulla quale insiste il compendio produttivo è posta nella zona di accesso al parco e che ciò rendeva pertanto ragionevole la sua inclusione nel perimetro del parco, per intuibili esigenze di gestione e di fruizione del parco stesso].

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Parco Regionale dei Colli Euganei;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2023 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in appello la società Italcementi s.p.a. (di seguito, nel presente atto, anche solo Italcementi) ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sez. I, previa loro riunione, ha respinto i ricorsi di primo grado R.G. n. 2675/1994 e n. 1312/1999.

Occorre preliminarmente ricostruire l'intera vicenda processuale e sostanziale dedotta in giudizio.

1.1. Con ricorso introduttivo del giudizio (R.G. n. 2675/1994) la società Italcementi, proprietaria in Monselice (PD) di un compendio industriale attivo sin dagli anni cinquanta, ha impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto la delibera n. 1 del 6 maggio 1994 e gli atti ad essa presupposti, con cui l'Ente Parco dei Colli Euganei ha adottato il Piano ambientale, di cui all'art. 9

della legge regionale del Veneto n. 40/1984, ampliando il perimetro del Parco, così come individuato nella planimetria di cui all'art. 1 della l.r. del Veneto n. 38/1989 (legge istitutiva del Parco).

1.2. Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, successivamente trasposto avanti il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (R.G. n. 1312/1999), la medesima società ha impugnato la delibera n. 74 del 7 ottobre 1998, con la quale il Consiglio regionale del Veneto ha definitivamente approvato il Piano ambientale di cui sopra, riproponendo i vizi già dedotti nel ricorso R.G. n. 2675/1994 e formulando nel contempo ulteriori censure.

1.3. In sintesi, la società Italcementi ha censurato la legittimità dei provvedimenti impugnati, evidenziando che, per effetto di essi, il proprio stabilimento produttivo (già ricadente in “zona industriale D4”, secondo la qualificazione ad essa attribuita dal previgente strumento urbanistico locale) è stato incluso all'interno del perimetro del Parco dei Colli Euganei, la cui superficie è stata ampliata di oltre il 35% rispetto all'originaria delimitazione stabilita dal legislatore regionale.

1.4. Con la sentenza impugnata, il T.a.r. per il Veneto, richiamando una propria precedente pronuncia (la n. 2858/2006) resa su analoga controversia, ha rigettato (previa riunione) entrambi i ricorsi proposti dalla società Italcementi, condannando quest'ultima al pagamento delle spese del giudizio di primo grado, liquidate in € 3.000,00, oltre accessori.

1.5. La società Italcementi ha contestato la sentenza impugnata con una serie articolata di motivi che nel prosieguo del presente provvedimento saranno oggetto di specifico esame.

2. Si è costituito in giudizio il Parco regionale dei Colli euganei, contestando le deduzioni di parte appellante e chiedendo l'integrale reiezione delle domande azionate.

3. In data 21 luglio 2023, si è costituita in giudizio anche la società Ital Real Estate s.r.l., allegando di essere subentrata nei rapporti giuridici, attivi e passivi, anche processuali, facenti capo alla società Italcementi s.p.a., per effetto di cessione di ramo d'azienda; riportandosi alle deduzioni formulate dalla società Italcementi, ha insistito per l'accoglimento del ricorso in appello.

4. Con memorie difensive e di replica le parti costituite hanno sostanzialmente ribadito le proprie tesi difensive.

5. All'udienza pubblica del 21 dicembre 2023, sulla base delle istanze di passaggio in decisione formulate dalle parti costituite, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. Con il primo motivo, le appellanti deducono erroneità del capo di sentenza con cui il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha respinto il primo motivo di impugnazione formulato nel ricorso R.G. n. 2675/1994 (violazione dell'art. 1, comma 2 e dell'art 3, comma 2, lett. a) della l.r. n. 38/1989; violazione ed errata interpretazione degli artt. 5 e 7, comma 2, n. 2 della l.r. 40/1984; violazione dell'art. 41 della Costituzione).

6.1. Con il predetto motivo era stato denunciato l'ampliamento del perimetro del Parco dei Colli Euganei stabilito dalla l.r. del Veneto n. 38/1989; il giudice di primo grado, richiamando una propria precedente decisione (sentenza n. 2858/2006), ha respinto le doglianze, sostenendo che la stessa l.r. n. 38/1989 avrebbe consentito l'ampliamento della superficie del Parco.

6.2. Dopo aver richiamato, l'art. 1, comma 1, della l.r. n. 38/1989 (*"Al fine di tutelare i caratteri naturalistici, storici e ambientali del territorio dei Colli Euganei è istituito ai sensi della legge regionale 16 agosto 1984, n. 40 il parco regionale dei Colli Euganei come individuato nell'allegata planimetria in scala 1: 25.000"*), le appellanti sostengono che l'ambito territoriale del Parco è stato definito con la legge regionale istitutiva del Parco stesso, con la conseguenza che l'ampliamento dello stesso per effetto degli atti impugnati si porrebbe in contrasto con fonti normative di rango primario. L'Ente Parco, sostituendosi alla Regione Veneto, avrebbe ridefinito l'ambito territoriale del Parco, rispetto al quale sarebbero state ammissibili (a detta delle appellanti) solo limitate correzioni o modifiche dei confini.

6.2.1. L'art. 1, comma 2, della l.r. n. 38/1989, elencando i Comuni che, in tutto o in parte, sono interessati dall'istituzione dell'Ente Parco, non avrebbe inteso consentire l'estensione delle modifiche perimetrali che il Piano ambientale può determinare ai sensi del successivo art. 3.

6.2.2. L'art. 7, comma 2, n. 2), della l.r. del Veneto n. 40/1984, che disciplina, in via generale l'istituzione di parchi e riserve naturali statuisce che *"La legge istitutiva deve stabilire"*, tra l'altro, *"il perimetro del parco o riserva e dell'eventuale area di pre - parco anche in variante alla delimitazione di cui all'art 5"* (secondo cui *"i parchi sono individuati mediante appositi elaborati grafici ... nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento"*).

6.2.3. Lo stesso art. 5 della l.r. n. 40/1984 farebbe riferimento ad una specifica procedura per introdurre variazioni nell'individuazione dei Parchi regionali; procedura che, nel caso di specie, non sarebbe stata seguita.

6.3. In sostanza, secondo la prospettazione delle società appellanti, l'ampliamento del perimetro del Parco avrebbe potuto aver luogo solo per effetto di una modifica della legislazione regionale; solo le modifiche non sostanziali, rappresentate da meri interventi correttivi sui confini, avrebbero potuto essere legittimamente esercitate dall'Ente Parco, nell'esercizio della sua potestà pianificatoria.

6.4. La censura è infondata.

6.4.1. La legge regionale del Veneto 16 agosto 1984 n. 40 (*"Nuove norme per la istituzione di parchi e riserve naturali regionali"*) all'art. 9, rubricato *"Piano ambientale"*, comma 1, dispone che *"Per ciascuno dei parchi e delle riserve costituiti nei modi di cui all'art. 7, è formato un Piano ambientale al duplice scopo di assicurarne la necessaria tutela e valorizzazione e di sostenere lo sviluppo economico e sociale della zona"*.

6.4.2. L'art. 10 della medesima legge regionale dispone (per la parte di interesse) invece quanto segue: *“All'adozione, deposito e pubblicazione del Piano ambientale provvede l'ente gestore del parco o della riserva, con le modalità e secondo il procedimento previsto per il Piano Territoriale Comprensoriale dell'art. 37 della legge regionale 2 maggio 1980, n. 40, intendendosi sostituito al Consiglio di Comprensorio l'Assemblea del Consorzio, il Consiglio della Comunità montana o del Comune cui sia stata affidata la gestione del parco o della riserva.....”*

Il Piano è approvato con delibera del Consiglio regionale, previo parere della Commissione tecnica regionale, integrata dal Direttore dell'Azienda regionale delle foreste e dal responsabile dell'Ispettorato dipartimentale delle foreste, competente per territorio, nonché da cinque esperti di chiara fama, nominati dal Consiglio regionale, nelle seguenti discipline: geologia, zoologia, scienze forestali, botanica e scienze agrarie, sentite le principali Associazioni protezionistiche e Organizzazioni professionali agricole, comprese quelle operanti nell'ambito del territorio da destinare a parco.

La delibera di approvazione è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione. Il Piano ambientale ha i medesimi effetti di un Piano comprensoriale. I vincoli e le limitazioni, previsti dalla lettera d) del precedente art. 9, comportano l'automatica variazione degli strumenti urbanistici in vigore e dei relativi elaborati; le previsioni di questi continuano ad applicarsi per la parte non incompatibile”.

6.4.3. La legge regionale del Veneto del 10 ottobre 1989 n. 38 (*“Norme per l'istituzione del parco regionale dei Colli Euganei”*) all'art. 3, rubricato *“Contenuti del piano ambientale”*, al comma 1 e al comma 2, lett. a), dispone:

“1. Il piano ambientale di cui all'articolo 9 della legge regionale 16 agosto 1984, n. 40, ha il duplice scopo di assicurare la necessaria tutela e valorizzazione dell'ambiente e di sostenere lo sviluppo economico e sociale.

2. Il piano ambientale determina:

a) le eventuali modifiche al perimetro del parco;

b) ...”.

6.5. Dal quadro normativo sopra richiamato emerge che è lo stesso legislatore regionale che ha attribuito all'Ente gestore del Parco, attraverso il Piano ambientale, la possibilità di apportare delle modifiche *“al perimetro del parco”*; a tale riguardo, non può essere condivisa l'interpretazione prospettata dalle parti appellanti in ordine alla (limitata) portata delle modifiche che il gestore sarebbe legittimato ad apportare al perimetro del parco, non trovando essa riscontro nel dettato letterale della norma regionale.

A ciò si aggiunge l'ulteriore considerazione che l'approvazione definitiva del Piano ambientale spetta al Consiglio regionale (ossia, allo stesso organo competente per l'approvazione delle leggi regionali),

con la conseguenza che non si ravvisa nessuna violazione delle prerogative istituzionali degli organi regionali.

7. Con il secondo motivo, le società appellanti deducono erroneità del capo di sentenza nella parte in cui il giudice di primo grado ha respinto il secondo motivo di impugnazione di cui al ricorso R.G. n. 2675/1994 (erronea interpretazione dell'art. 6 l.r. n. 38/1989; violazione dell'art. 33 delle NTA del PTRC; difetto di motivazione; illogicità).

7.1. Con il predetto motivo, la società Italcementi aveva lamentato la violazione dell'art. 33 delle norme di attuazione del Piano regionale territoriale di coordinamento (PTRC), poiché il Piano ambientale adottato ricomprenderebbe, tra l'altro, aree di pianura (dov'è localizzato l'impianto della Italcementi), ponendosi in contraddizione con la *ratio* del predetto Piano regionale.

7.2. Il giudice di primo grado ha ritenuto che non sussistesse il lamentato contrasto col P.T.R.C., invocando a sostegno della propria statuizione l'art 6, comma 2, della l.r. n. 38/1989 (“*Il piano ambientale relativamente al perimetro del parco sostituisce le prescrizioni e i vincoli del piano regionale territoriale di coordinamento (PTRC)...*”).

7.3. Le società appellanti contestano le conclusioni del giudice di primo grado, facendo rilevare che il Piano ambientale, ai sensi, appunto, dell'art. 6, sostituisce “le prescrizioni” e i “vincoli” del P.T.R.C., ma non certo il “perimetro” individuato dal P.T.R.C. e dalla legge istitutiva del Parco. La norma invocata dal giudice di prime cure, quindi, non si riferirebbe al perimetro del Parco, ma solo alle attività compatibili con esso.

7.3.1. Evidenziano inoltre che il giudice di prime cure ha ritenuto che l'approvazione del Piano ambientale da parte del Consiglio Regionale e, cioè, ad opera dello stesso organo che è chiamato ad approvare il PTRC, renderebbe assimilabile il procedimento di formazione dei due strumenti di pianificazione e, quindi, consentirebbe la modifica dell'uno ad opera dell'altro.

Le società appellanti contestano queste conclusioni, facendo rilevare che il Piano regionale territoriale di coordinamento rappresenta lo strumento “di cornice” di più alto livello, che, pertanto può essere modificato soltanto con le relative procedure, appositamente statuite dal legislatore regionale (art. 32 e segg. della l.r. n. 61/1985). Il piano del Parco assumerebbe una valenza subordinata rispetto al P.T.R.C.

7.4. La censura è infondata.

7.4.1. Come sopra evidenziato, il legislatore regionale ha attribuito espressamente al gestore del Parco il potere di apportare, in sede di adozione del Piano ambientale, delle modifiche “*al perimetro del parco*”.

L'art. 6 della l.r. del Veneto n. 38/1989 dispone:

“1. Il piano ambientale ha valenza paesistica ai sensi dell'articolo 124 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, e l'efficacia del piano di area regionale; la sua approvazione comporta, quando si tratti di prescrizioni e vincoli, l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, in corrispondenza alle prescrizioni e ai vincoli approvati.

2. Il piano ambientale relativamente al perimetro del parco sostituisce le prescrizioni e i vincoli del Piano regionale territoriale di coordinamento (P.T.R.C.), del Piano di utilizzo delle risorse termali (P.U.R.T.) - limitatamente alle parti ambientali e urbanistiche nonché il piano provinciale per l'attività di cava e il programma provinciale di escavazione di cui alla legge regionale 7 settembre 1982, n. 44.

3. Il piano ambientale può essere attuato attraverso progetti successivi”.

7.4.2. Diversamente da quanto rappresentato dalle odierne appellanti, per espresso dettato normativo *“Il piano ambientale relativamente al perimetro del parco sostituisce le prescrizioni e i vincoli del Piano regionale territoriale di coordinamento (P.T.R.C.)”*; ciò significa che, per espresso dettato normativo, nell'ambito del *“perimetro del parco”*, le prescrizioni e i vincoli del Piano ambientale prevalgono su quelli del Piano regionale territoriale di coordinamento.

8. Con il terzo motivo, le appellanti deducono erroneità dei capi di sentenza con cui il giudice di primo grado ha respinto il terzo e il quarto motivo di impugnazione di cui al ricorso R.G. n. 2675/1994 (ulteriore difetto di motivazione; illogicità; erroneità di presupposto).

8.1. Con i predetti motivi la società Italcementi aveva contestato l'inserimento del proprio stabilimento produttivo all'interno dell'area tutelata del Parco, rilevando come tale scelta non trovasse alcun supporto nei criteri informativi della legge istitutiva, né risultasse altrimenti motivata, dal momento che l'ambito a vocazione industriale sul quale insiste l'impianto produttivo risulterebbe privo di quei connotati di pregevolezza naturalistica e ambientale tali da giustificare l'inclusione all'interno del Parco.

8.2. Il giudice di primo grado ha respinto tali doglianze, affermando che – di fatto – la decisione dell'amministrazione di includere nel perimetro tutelato del Parco anche la zona produttiva sulla quale insiste lo stabilimento Italcementi non sarebbe illogica e contraddittoria rispetto alle finalità di tutela della legge istitutiva di quest'ultimo.

8.2.1. Le società appellanti contestano le conclusioni del giudice di primo grado, facendo rilevare che il sito in questione presenterebbe caratteristiche incompatibili con l'ambito naturale che si pretende di salvaguardare.

Richiamano l'art. 33 delle norme di attuazione del P.T.R.C., a norma del quale: *“Nella definizione del perimetro del parco (art. 7, L.R. 16.8.1984, n. 40) e nella progettazione del “Piano Ambientale” (art. 9, L.R. 16.8.1984, n. 40), si debbono osservare i seguenti criteri: 1) L'elemento portante del*

parco deve essere costituito dalle aree di interesse naturalistico ambientale, articolate in sistemi unitari, anche attraverso l'aggregazione di aree agricole intercluse o adiacenti, con funzioni di tessuto connettivo del sistema. Per dette zone agricole intercluse va mantenuta e opportunamente sostenuta l'attività agricola, nelle forme e nelle modalità ritenute compatibili con le finalità del parco, secondo le indicazioni dell'art. 16 della L.R. 16.8.1984, n. 40. Le zone agricole adiacenti vanno regolamentate con il regime delle zone di protezione e di sviluppo controllato (art. 4 della L.R. 16.8.1984, n. 40). In esse l'attività agricola va mantenuta e sviluppata previo controllo degli eventuali fattori inquinanti e la salvaguardia degli elementi significativi del paesaggio agrario (strade, fossi, siepi, filari d'alberi, strutture insediative agricole, annessi rustici, ecc.)”.

8.2.2. L'area sulla quale insiste l'impianto produttivo sarebbe esterna ai confini originari del Parco e non costituirebbe parte integrante del sistema naturalistico o ambientale dello stesso, né potrebbe essere ritenuta costitutiva dell'ecosistema originario o funzionalmente necessaria per la sua gestione e fruizione; si tratterebbe di un'area avente le caratteristiche tipiche delle zone industriali, connotate dalla presenza di stabilimenti e strutture pertinenziali.

8.2.3. Pur riconoscendo che le scelte di pianificazione urbanistica non debbono essere motivate, costituendo le stesse tipica espressione del potere discrezionale dell'amministrazione, le società appellanti evidenziano che le modifiche agli strumenti urbanistici devono, tuttavia, fondarsi su una motivazione specifica e puntuale, allorquando, modificando gli indirizzi originari, siano stati incisi interessi privati consolidati nel tempo e idonei a creare una legittima aspettativa sulla destinazione di una determinata area.

Essendo l'impianto produttivo in questione inserito in un punto di accesso al Parco, avrebbe potuto agevolmente essere escluso dal perimetro del Parco.

8.3. La censura è infondata.

8.3.1. L'area su cui insiste l'impianto produttivo è qualificata dal Piano ambientale come zona di urbanizzazione controllata. Ai sensi dell'art. 12 della l.r. n. 38/1989, *“Sono zone di urbanizzazione controllata le aree edificate o solo urbanizzate o urbanizzabili, nelle quali le originarie caratteristiche naturalistiche o ambientali sono state profondamente o irreversibilmente trasformate, ma che fanno parte integrante del sistema naturalistico e ambientale del parco, o perché costitutive dell'ecosistema originario o perché funzionalmente necessarie per la sua gestione e fruizione”.*

8.3.2. Le stesse appellanti riconoscono che l'area sulla quale insiste il compendio produttivo è posta nella zona di accesso al Parco, il che rende ragionevole la sua inclusione nel perimetro del Parco, per intuibili esigenze di gestione e di fruizione del Parco stesso.

8.3.3. Il fatto che originariamente l'area in questione non fosse stata inserita nel perimetro del Parco (così come definito dalla legge istitutiva del Parco) non è elemento di per sé solo sufficiente

a determinare la illegittimità degli atti impugnati, in quanto la valutazione degli aspetti naturalistici e ambientali di un determinato territorio non ha natura statica ben potendosi, a seguito di nuove scelte dei soggetti preposti alla tutela e alla valorizzazione del territorio, evolversi nel corso del tempo.

8.3.4. In conclusione, non emergono dalle deduzioni delle parti appellanti elementi che consentano di ravvisare negli atti impugnati vizi di manifesta illogicità e irragionevolezza, che costituiscono il limite del sindacato giurisdizionale in materie devolute alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione.

9. Con un altro ordine di censure, le appellanti deducono erroneità del capo di sentenza con cui il giudice di primo grado ha respinto il quinto motivo del ricorso R.G. n. 2675/1994 (erronea interpretazione dell'art. 9 della l.r. n. 40/1984 e dell'art. 33 delle NTA del P.T.R.C.).

9.1. Con il predetto motivo, Italcementi aveva evidenziato l'incompatibilità delle scelte dell'Ente Parco con le finalità attribuite al Piano ambientale dalla legge regionale; in particolare, aveva evidenziato che l'art. 9 della l.r. n. 40/1984, disciplinante l'istituzione dei Parchi e delle Riserve regionali, ha attribuito al Piano ambientale una duplice finalità:

- a) quella di assicurare la necessaria tutela e valorizzazione del Parco o della Riserva;
- b) quella di sostenere lo sviluppo economico della zona.

9.2. L'art. 2 delle norme di attuazione del Piano ambientale prevede che: *“il presente Piano Ambientale è strumento di tutela e valorizzazione dell'ambiente e di sostegno dello sviluppo economico e sociale del territorio del Parco dei Colli Euganei...”*.

L'art. 3 stabilisce che gli obiettivi generali del Parco consistono nella *“promozione ed organizzazione delle attività economiche coerenti con gli obiettivi precedenti e funzionali allo sviluppo sociale, economico e culturale delle popolazioni locali ...”*.

9.3. Sulla base delle predette norme, Italcementi aveva sostenuto che l'Ente Parco avrebbe dovuto ricomprendere nel perimetro del Parco solo le zone che, per il loro valore naturalistico – ambientale, necessitano di un intervento conservativo e di garanzia rispetto ai processi di antropizzazione.

Oltre a ciò, il punto 2, comma 2, dell'art. 33 del P.T.R.C. stabilisce che: *“Il Piano Ambientale” di parco di cui all'art. 9 della L.R. 16.8.1984, n. 40, contiene uno studio dell'impatto socio-economico delle scelte relative alle destinazioni a parco, e delle eventuali conseguenze dei provvedimenti di tutela, per gruppi o singoli cittadini, garantendo livelli di reddito anche mediante forme adeguate di indennizzo*”; nel caso di specie, il Piano dell'Ente Parco non avrebbe previsto alcun rimedio indennitario in relazione alle scelte effettuate.

9.4. Aveva inoltre evidenziato che, in presenza delle situazioni giuridiche consolidate, l'amministrazione è tenuta ad indicare le ragioni di pubblico interesse in relazione alle scelte effettuate, contemperando gli interessi contrapposti.

Nel caso di specie, nulla di tutto ciò sarebbe avvenuto.

9.5. La censura è inammissibile sotto diversi profili.

9.5.1. In primo luogo, è inammissibile, in quanto le società appellanti ripropongono sostanzialmente le censure articolate nel ricorso introduttivo del giudizio, senza formulare specifici motivi di doglianza rispetto alle conclusioni cui è pervenuto il giudice di primo grado.

9.5.2. La censura è inammissibile anche sotto altro profilo, in quanto diretta a sostituire con proprie valutazioni quelle discrezionali dell'amministrazione. in ordine alla individuazione dei valori naturalistico – ambientali del territorio, senza dimostrare la irragionevolezza tecnica della scelta.

9.5.3. Inammissibili e comunque infondate sono poi le doglianze relative alla mancata previsione di un rimedio indennitario per l'inclusione dell'area in questione nel perimetro del Parco, non essendo stato allegato né tantomeno comprovato il danno derivante dagli atti impugnati all'attività produttiva svolta dalle odierne appellanti.

10. Con il quinto motivo di appello, le odierne appellanti deducono erroneità del capo di sentenza nella parte in cui il giudice di primo grado ha respinto il sesto motivo di impugnazione di cui al ricorso R.G. n. 2675/1994 e al ricorso R.G. n. 1312/1999 (erronea interpretazione dell'art. 25 della l. n. 394/1991 e dell'art. 12 della l.r. n. 38/1989; illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 12 della l.r. n. 38/1989 in relazione agli artt. 3, 5, 9, 41, 114, 118, 133 della Costituzione).

10.1. Con il sesto motivo del ricorso R.G. n. 2675/94, riproposto nel ricorso R.G. n. 1312/1999, Italcementi aveva dedotto l'illegittimità delle disposizioni contenute nelle N.T.A. del Piano ambientale del Parco dei Colli Euganei che sottopongono ogni cementificio alla redazione di un apposito progetto unitario per migliorare l'inserimento ambientale e che subordinano gli interventi sugli impianti eccedenti la mera manutenzione alla stipula di apposita convenzione.

Italcementi aveva evidenziato che le scelte imprenditoriali di adeguamento edilizio non possono essere rimesse ad un Ente privo di competenza in materia e, comunque, in contrasto con le determinazioni del Piano regolatore, che, nel qualificare industriale l'area ove sorge il cementificio, ammette gli interventi conformi a tale destinazione, tenendo conto che l'art 12, secondo comma, della l.r. n. 38/1989 per le zone urbanizzate stabilisce l'applicazione delle norme dello strumento urbanistico comunale.

10.2. Il giudice di primo grado ha respinto le censure, evidenziando che le prescrizioni limitatrici dell'attività di adeguamento (oltre l'ordinaria manutenzione degli impianti) attraverso l'istituto del

progetto unitario e del convenzionamento (da attuare prima e non dopo il progetto unitario), non avrebbero carattere prescrittivo, trattandosi di norme programmatiche e di indirizzo.

10.3. A prescindere dalla natura che si vuole attribuire alle richiamate NTA del Piano ambientale, le appellanti sostengono che rimarrebbe la dedotta violazione del dettato dell'art 12, comma 2, della l.r. n. 38/1989 che riserva allo strumento urbanistico comunale e, quindi, al Comune la disciplina edilizia del territorio.

10.4. Laddove si dovesse ritenere che le norme regionali consentano all'Ente Parco di disciplinare gli interventi edilizi oltre la manutenzione ordinaria, risulterebbero censurabili per incostituzionalità gli artt. 3 e 12 della l.r. n. 38/1989, sia con riferimento all'art. 41 della Costituzione (che rendendo libera l'attività imprenditoriale, esclude l'imposizione di vincoli che la compromettano), sia con riguardo all'art. 9 Cost., posto che non emergerebbe alcuna compromissione del bene ambientale, nonché per violazione degli artt. 118 e 133, comma 2, della Costituzione, posto che i Comuni verrebbero privati delle funzioni loro attribuite in materia urbanistica ed edilizia dalle leggi statali e regionali.

10.5. Le censure sono infondate.

10.5.1. Come sopra evidenziato, l'art. 6, comma 1, della l.r. del Veneto n. 38/1989 dispone: "1. Il piano ambientale ha valenza paesistica ai sensi dell'articolo 124 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, e l'efficacia del piano di area regionale; la sua approvazione comporta, quando si tratti di prescrizioni e vincoli, l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, generali e attuativi, in corrispondenza alle prescrizioni e ai vincoli approvati".

Ne consegue che, per espressa disposizione normativa, le prescrizioni e i vincoli stabiliti dal Piano ambientale, con riguardo agli immobili che ricadono nel perimetro del Parco, prevalgono sulle (eventuali) differenti prescrizioni della strumentazione urbanistica comunale.

10.5.2. Manifestamente infondata è la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle parti appellanti con riguardo all'art. 41 e all'art. 9 della Costituzione, in quanto, da un lato, la libertà di iniziativa economica privata non implica che l'esercizio della stessa non possa essere sottoposto a limitazioni finalizzate alla tutela di valori ambientali e dell'ecosistema, dall'altro, le limitazioni contestate sono proprio dirette a salvaguardare i principi tutelati dall'art. 9 della Cost.

10.5.3. Per quanto riguarda l'asserita violazione degli artt. 118 e 133, secondo comma, è sufficiente rilevare, un lato, che quest'ultima disposizione è inconferente riguardando il potere delle Regioni di creare nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, dall'altro, che non risulta provata la violazione del principio di sussidiarietà amministrativa, in quanto non si comprende come la scelta legislativa contestata possa incidere su tale principio, come dimostra la circostanza che gli stessi enti titolari delle funzioni non hanno lamentato la suddetta asserita violazione.

11. Con il sesto motivo di appello, le società appellanti deducono erroneità del capo di sentenza nella parte in cui il giudice di primo grado ha respinto l'ottavo e ultimo motivo di impugnazione, di cui al ricorso R.G. n. 2675/1994 (violazione ed erronea interpretazione degli artt. 19 e 21 della l.r. n. 38/1989).

11.1. Con il predetto motivo, Italcementi aveva sostenuto che il Comitato esecutivo non avrebbe potuto recepire le modifiche del Piano ambientale formulate dalla Commissione ambientale, essendo tale potestà attribuita al Consiglio, ai sensi dell'art. 19 della legge istitutiva del Parco.

11.2. Le censure sono infondate.

11.2.1. Le norme di cui alla l.r. del Veneto n. 38/1989 debbono essere coordinate, con riguardo all'approvazione del Piano ambientale, con quelle di cui alla l.r. del Veneto n. 40/1984.

In particolare, l'art. 10 della l.r. n. 40/1984, relativo al procedimento di approvazione del Piano ambientale, attribuisce all'Ente gestore del Parco il compito di "adottare" il Piano ambientale, prevedendo che esso debba essere *"approvato con delibera del Consiglio regionale, previo parere della Commissione tecnica regionale, integrata dal Direttore dell'Azienda regionale delle foreste e dal responsabile dell'Ispettorato dipartimentale delle foreste, competente per territorio, nonché da cinque esperti di chiara fama, nominati dal Consiglio regionale, nelle seguenti discipline: geologia, zoologia, scienze forestali, botanica e scienze agrarie, sentite le principali Associazioni protezionistiche e Organizzazioni professionali agricole, comprese quelle operanti nell'ambito del territorio da destinare a parco"*.

11.2.2. Analoghe disposizioni normative si ravvisano nell'art. 5 della l.r. del Veneto n. 38/1989.

11.2.3. Orbene, nel caso di specie, l'iter procedurale previsto dalle norme sopra richiamato è stato rispettato, essendo il Piano ambientale stato adottato dal Consiglio dell'Ente Parco Colli Euganei nella seduta del 6 maggio 1994.

Il fatto che il Comitato Esecutivo, con deliberazione n. 64 del 4 maggio 1994, abbia recepito le modifiche e le integrazioni formulate dalla Commissione Ambiente, è del tutto irrilevante, in quanto dette modifiche sono state poi approvate dal Consiglio dell'Ente Parco.

12. Con il settimo motivo di appello, le società appellanti deducono erroneità della sentenza impugnata con riferimento ai motivi di impugnazione formulati in via autonoma col ricorso R.G. n. 1312/1999 avverso la deliberazione di Consiglio regionale del Veneto n. 74 del 7 ottobre 1998 di approvazione del Piano ambientale del Parco regionale dei Colli Euganei.

12.1. In primo luogo, Italcementi aveva lamentato la violazione e l'errata interpretazione degli artt. 5 e 29 della l.r. n. 38/1989, in quanto in sede di approvazione del Piano ambientale era stato acquisito il voto consultivo favorevole del Direttore dell'Ente Parco ancorché la legge istitutiva non contemplasse il concorso del Direttore nel processo di formazione del Piano ambientale.

12.2. Il giudice di primo grado ha respinto la doglianza in quanto al Direttore del Parco risulterebbe affidato dall'art. 29, comma 4, lett. a), della l.r. n. 38/1989 il compito di sovrintendere all'elaborazione del Piano Ambientale.

12.3. Le società appellanti non condividono questa conclusione. Il fatto che l'art. 29 della l.r. n. 38/1989 affidi al Direttore il compito di supervisionare l'iter di elaborazione del Piano non implicherebbe che questi possa intervenire nel procedimento di approvazione di quest'ultimo.

Anzi, dalla lettura dell'art. 5 della l.r. 38/1989 si desumerebbe che un ruolo attivo nell'iter deliberativo spetti unicamente al Presidente dell'Ente Parco, il quale, adottato il Piano e scaduto il termine per presentare osservazioni, "trasmette alla Regione il Piano adottato, unitamente alle osservazioni pervenute e alle controdeduzioni dell'Ente parco". Nessun ruolo competerebbe in tale fase al Direttore che, quindi, neppure può intervenire, esprimendo un voto (sia pure consultivo) non contemplato dalla legge.

12.4. La censura è infondata.

12.4.1. Come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado l'art. 29, comma 4, lett. a), della l.r. del Veneto n. 38/1989, attribuisce espressamente al Direttore del Parco il compito di sovrintendere *"alla elaborazione del piano ambientale, delle sue varianti e dei programmi biennali di attuazione e cura la concreta attuazione delle prescrizioni e previsioni contenute nel piano ambientale e dei programmi di cui all'articolo 13"*.

12.4.2. La manifestazione del parere (favorevole) all'adozione del Piano non può essere considerata esorbitante rispetto alle sue funzioni istituzionali, dovendo il Direttore del Parco verificare, nell'ambito del potere espressamente attribuitogli dal legislatore regionale, la correttezza dell'iter procedimentale nella elaborazione del predetto Piano.

13. Con altro ordine di censure, Italcementi aveva dedotto violazione ed errata interpretazione degli artt. 19 e 24 della l.r. n. 38/1989.

13.1. Con la predetta censura Italcementi aveva lamentato che il Comitato Tecnico-Scientifico dell'Ente Parco si fosse espresso non sul Piano adottato, bensì sul progetto del Piano stesso, sostenendo che il parere obbligatorio del Comitato tecnico-scientifico del Parco deve intervenire nella fase delle controdeduzioni alle osservazioni pervenute e, quindi, dopo l'adozione del Piano Ambientale.

13.2. Italcementi aveva inoltre dedotto violazione ed errata interpretazione dell'art. 5 della l.r. n. 38/1989.

Nel processo formativo del Piano Ambientale sarebbero intervenuti organi non previsti dalla legge regionale e cioè la Giunta Regionale e la II^a Commissione consiliare.

13.3. Anche queste censure sono infondate.

13.3.1. L'art. 24, comma 1, della l.r. n. 38/1989 (per la parte di interesse) si limita a disporre che *“Il Comitato tecnico - scientifico esprime parere obbligatorio sul piano ambientale, ...”*.

Detto parere obbligatorio è stato espresso sul Piano ambientale prima della adozione da parte del Consiglio dell'Ente Parco. La formulazione letterale della norma non contiene alcuna espressione che consenta di supportare la tesi delle odierne appellanti. Detta interpretazione non può essere condivisa neppure sul piano sistematico, tenendo conto del fatto che tale organo è chiamato ad esprimere valutazioni di natura tecnica e che sulle osservazioni presentate è chiamato ad esprimersi in sede di controdeduzioni il Consiglio dell'Ente Parco (art. 19, comma 1, lett. h, della l.r. n. 38/1989: *“Il Consiglio esercita le seguenti funzioni: h) controdeduce alle osservazioni relative al piano ambientale adottato; ...”*).

13.3.2. Infondate sono anche le censure relative all'intervento nel processo formativo del Piano ambientale della Giunta Regionale e la II^a Commissione consiliare.

Il Piano Ambientale del Parco Regionale dei Colli Euganei è stato definitivamente approvato con delibera del Consiglio Regionale n. 74 del 7 ottobre 1998.

L'approvazione consiliare presuppone l'espletamento di attività istruttoria da parte delle Commissioni consiliari competenti per materia e di proposta da parte della Giunta regionale.

Ne consegue che le doglianze si rivelano del tutto prive di fondamento.

14. In conclusione, l'appello è infondato e va respinto.

15. Le spese di giudizio, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna (in solido) le società appellanti al pagamento in favore del Parco Regionale dei Colli Euganei delle spese del presente giudizio, liquidate in € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore