



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmail.it
www.ambienterosa.net

di **Avv. Rosa Bertuzzi**

TAR Veneto Sez. II n. 1407 del 23 novembre 2021

Beni Ambientali. Classificazione SIC/ZPS

La classificazione di un ambito territoriale quale SIC/ZPS, non dipende da scelte operate in sede di pianificazione comunale ma è il frutto di previsioni contenute nella pianificazione di livello superiore (che, peraltro, in parte de qua attua disposizioni sovranazionali, e segnatamente, la cd. Direttiva Habitat): di conseguenza non è possibile collegare ad un P.I., sotto il profilo in disamina, alcuna autonoma capacità lesiva dell'interesse fatto valere dalla ricorrente a una diversa classificazione dell'area.

Pubblicato il 23/11/2021

FATTO

1. Con ricorso cui è stato assegnato il nr. 1083/2012 la società Campeggio del Sole ha chiesto l'annullamento degli atti indicati in epigrafe, deducendo che a seguito dell'adozione del P.A.T. del Comune di Cavallino Treporti, avvenuta nell'anno 2012, l'area in cui è ricompreso il parcheggio gestito dalla deducente veniva inclusa nell'ambito S.I.C. o Z.P.S. quale "core area" di rilievo ecologico, nonostante l'elevata antropizzazione del contesto di riferimento.

Avverso gli atti gravati la ricorrente ha proposto un unico motivo di gravame, articolato in due punti:

1) si lamenta, in primo luogo, l'irrazionalità della classificazione dell'area di proprietà del Campeggio operata dal P.A.T., in quanto detta area sarebbe carente del carattere di elevato valore di naturalità e di biodiversità richiesto per le aree nucleo;

2) con il secondo motivo di gravame, si deduce che l'Amministrazione avrebbe approvato il P.A.T., nella parte di interesse, sulla scorta di un'attività istruttoria incompleta e superficiale, sulla base di una VINCA a sua volta frutto di una istruttoria carente e in mancanza di una adeguata motivazione.

Sulla scorta di tali premesse, la ricorrente ha chiesto, oltre all'annullamento degli atti gravati, l'accertamento che le aree in esame non posseggono le caratteristiche per essere incluse nell'ambito S.I.C.-Z.P.S. o, comunque, qualificate come "core area".

Si è costituita in giudizio la Provincia di Venezia, osservando che il P.T.C.P. "recepisce i siti interessati da habitat naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario e le relative tutele", ai sensi dell'art. 22 L.R.V. 11/2004, sicché, rientrando le aree in commento nell'ambito della Rete Natura 2000, le stesse dovevano essere sottoposte a tutela. La Provincia ha altresì dedotto che l'individuazione del preciso perimetro della "Core Area", riferendosi a disciplina di competenza regionale, deve essere rideterminato in tale sede; la competenza provinciale quanto al P.A.T. esulerebbe, infatti, da qualsivoglia facoltà di modifica al Piano e si limiterebbe alla ratifica dello stesso. Ha, quindi, domandato la reiezione del ricorso.

Si è costituito, altresì, il Comune resistente, deducendo di avere recepito nel P.A.T., per quanto di interesse, le indicazioni derivanti dalla pianificazione sovraordinata: in particolare, la determinazione dei perimetri delle aree SIC/ZPS rientrerebbe nella competenza regionale, come stabilito dal Regolamento recante l'attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatica, d.P.R. n. 357/1997: di qui l'irricevibilità del gravame, che costituirebbe impugnazione solo tardiva dei piani provinciali e regionali, e l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui si impugna il P.A.T.

L'Amministrazione ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità del gravame in quanto, nel corso del procedimento di approvazione del PAT e in accoglimento delle osservazioni formulate anche dalla odierna ricorrente, il Comune di Cavallino Treporti stralciava il divieto di nuovi interventi edilizi originariamente contemplato dal Piano adottato per gli immobili ricadenti nelle aree SIC e ZPS, sicché non sussisterebbe alcuna inibizione dell'attività edilizia funzionale all'esercizio dell'attività economica esercitata dalla ricorrente; né, si aggiunge, quest'ultima potrebbe invocare un generico interesse alla corretta classificazione del compendio, trattandosi di un bene demaniale del quale il Campeggio del Sole S.a.s. dispone esclusivamente in forza di un titolo concessorio.

Nel merito, il Comune ha chiesto la reiezione del gravame.

Si è costituita anche la Regione Veneto, eccependo la carenza di interesse al gravame e chiedendone la reiezione.

L'Associazione Assocamping ha esperito nel corso del giudizio intervento ad adiuvandum a sostegno delle ragioni della ricorrente.

2. Con successivo gravame cui è stato assegnato N. 1644/2013 R.G. la società Campeggio del Sole ha, altresì, impugnato le delibere di adozione e approvazione del P.I. del Comune di Cavallino Treporti, proponendo i seguenti motivi:

1) in primo luogo, se ne lamenta l'illegittimità in via derivata in forza dei vizi che affliggerebbero gli atti presupposti, impugnati con il ricorso NR. 1083/2012;

2) in secondo luogo, si deduce che il P.I. sarebbe stato approvato sulla scorta di una VINCA che non prenderebbe in considerazione il reale stato di fatto dei luoghi, che non presenterebbero alcuna caratteristica tale da giustificare la qualificazione in termini di habitat da tutelare: si riproducono, sul punto, le stesse argomentazioni sviluppate con il secondo motivo di cui al ricorso NR. 1083/2012;

3) con il terzo motivo si lamenta ancora che: l'esclusione di parte dell'area ove insiste il campeggio dalla zona a destinazione turistico-ricettiva sarebbe erronea, e in contrasto con la Carta delle Trasformabilità del PAT che includerebbe l'intera area nell'ambito di urbanizzazione consolidata- complessi ricettivi all'aperto; all'interno dell'area del campeggio non insisterebbe alcuna pineta, né alcuna viabilità da ristrutturare; l'area a nord del campeggio sarebbe stata qualificata come zona agricola pur essendo da tempo interamente urbanizzata: anche sotto tale aspetto il P.I. si porrebbe in contrasto con le previsioni del PAT; tutte le scelte citate rivelerebbero una carenza istruttoria e non sarebbero sostenute da adeguata motivazione;

4) infine, si lamenta la carenza di motivazione per avere l'Amministrazione mantenuto invariata la previsione relativa all'indice di edificabilità dell'area della ricorrente senza prendere in considerazione l'osservazione proposta dall'interessata; la previsione sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 30 della LR 33/2002 e irragionevole.

Si è costituito in giudizio il Comune resistente, eccependo in primo luogo l'inammissibilità del gravame per difetto di interesse, non derivando alla ricorrente alcun effetto lesivo dai provvedimenti impugnati, e per genericità, risultando l'esposizione carente della precisa individuazione degli specifici contenuti provvedimentali che si intenderebbe sottoporre a censura, nonché in quanto articolato in contestazioni volte ad impingere nel merito dell'azione amministrativa. Il secondo motivo di censura sarebbe, inoltre, inammissibile in quanto la lesione lamentata discenderebbe dalle previsioni pianificatorie contenute negli strumenti sovraordinati al P.I.; il terzo motivo sarebbe, infine, improcedibile per mancata impugnazione della Variante introdotta con le delibere di C.C. di adozione/approvazione nn. 41 e 70 del 2014, di modifica dell'art. 38 delle NTO del PI.

Nel merito, ha chiesto la reiezione del gravame.

3. All'udienza in data 14.10.2021, entrambe le cause sono state trattate in decisione.

DIRITTO

1. Occorre, preliminarmente, procedere alla riunione dei ricorsi in epigrafe, attese le evidenti ragioni di connessione sul piano oggettivo e su quello soggettivo tra di essi esistenti.

2. Con il ricorso nr.1083/2012 la società Campeggio del Sole ha impugnato, oltre ad altri atti presupposti, la determina di approvazione del PAT del Comune di Cavallino Treporti, nella parte in cui il piano ricomprende nell'ambito delle perimetrazioni del

S.I.C. e della Z.P.S., e, in particolare, nella relativa “core area”, l’area ove insiste la struttura turistica della ricorrente: quest’ultima, con un unico motivo di ricorso, contesta tale inclusione in ragione del carattere fortemente antropizzato dell’ambito in oggetto.

In particolare, si lamenta che l’area non presenterebbe le caratteristiche tipiche della “core area” (o “area nucleo”), attesa la presenza di una struttura ricettiva, e l’assenza degli elementi di naturalità necessari per la qualificazione operata dagli strumenti urbanistici impugnati: si lamenta la carenza dell’istruttoria svolta dall’Amministrazione comunale, che avrebbe dato corso all’approvazione del PAT mantenendo ferma detta qualificazione senza rilevare che la situazione di fatto dell’ambito risulterebbe del tutto incompatibile con essa.

Occorre, in primo luogo, esaminare le eccezioni preliminari sollevate dalle Amministrazioni resistenti.

Il Collegio ritiene che sia fondata l’eccezione di irricevibilità del gravame nella parte in cui con esso si impugnano la delibera di adozione del PTRC e le delibere di adozione e approvazione del PTPC, con conseguente inammissibilità del ricorso nella parte in cui viene impugnata la determina di approvazione del PAT comunale.

Occorre, in proposito, rilevare quanto segue.

La stessa parte ricorrente riconosce, nelle deduzioni svolte nell’atto introduttivo del giudizio, che la classificazione dell’area nella quale insiste il campeggio, operata in sede di predisposizione del PAT, dipende dalle presupposte previsioni del PTRC adottato nel 2009 dalla Regione Veneto e, a cascata, da quelle del PTCP della Provincia di Venezia, approvato definitivamente nel 2011: già questi strumenti pianificatori, di livello sovraordinato, avevano infatti introdotto la lamentata qualificazione dell’ambito di riferimento quale “area nucleo” e SIC (“sito di interesse comunitario”) –ZPS (“zona di protezione speciale”).

E’, dunque, pacifico tra le parti che già in sede di adozione del piano regionale (che, secondo quanto dedotto nella memoria ex art. 73 cpa, nelle more del giudizio sarebbe stato approvato senza modifiche sul punto), l’ambito di interesse sia stato qualificato “area nucleo” della rete ecologica regionale, qualificazione ripresa nell’ambito del piano provinciale.

Ciò conformemente alle previsioni del DPR 357/1997 che, all’art. 3, devolve alla competenza della Regione l’individuazione dei siti della Rete Natura 2000 (coincidenti con le cd. “core area”); nel caso di specie, l’approvazione degli habitat naturalistici da tutelare è stata operata, per il territorio di Cavallino Treporti, con DGR n. 5 4441/09 e con DGR n. 3919/07.

Quanto alla pianificazione di livello provinciale, l’art.22 co.1 lett. b) della LRV 11/2004 stabilisce che il PTCP “recepisce i siti interessati da habitat naturali e da specie floristiche e faunistiche di interesse comunitario e le relative tutele”; analoga previsione è dettata dall’art. 13, comma 1, lett. D), l. cit. con riferimento ai contenuti del PAT.

In tal senso si era, del resto, già espressa la Provincia nel parere reso ai fini dell'approvazione del PAT in seno alla conferenza dei servizi, osservando che la ripermimetrazione dei siti in commento non poteva aver luogo in sede di pianificazione comunale (cfr. doc. 9 della produzione di parte ricorrente: nella stessa occasione, tuttavia, la Provincia evidenziava l'opportunità di una rivalutazione degli ambiti naturali presenti nel territorio comunale, da avviarsi sollecitando una verifica in tal senso da parte della Regione; tale rivalutazione ha in prosieguo avuto, effettivamente, luogo ad iniziativa dell'Amministrazione Regionale: con DGR n. 2875 del 30 dicembre 2013 è stato approvato l'aggiornamento della cartografia degli habitat e degli habitat di specie riferita al sito Natura 2000 SIC/ZPS IT3250003 "Penisola del Cavallino: biotopi litoranei").

Ciò premesso deve ancora rilevarsi che la lesione lamentata dalla parte ricorrente, diversamente da quanto da quest'ultima sostenuto in replica all'eccezione delle controparti, discende dalla pianificazione di livello regionale e provinciale: tuttavia, l'impugnativa proposta avverso tali strumenti risulta irricevibile in quanto tardiva, venendo in considerazione delibere adottate nel periodo compreso tra l'anno 2009 e l'anno 2011.

Se tanto è vero ne discende, del pari, l'inammissibilità dell'impugnazione proposta avverso la delibera di approvazione del PAT, in quanto, alla luce di quanto in precedenza osservato, anche dal relativo annullamento non potrebbe derivare alcun risultato utile per la parte ricorrente.

3. Con ricorso cui è stato assegnato NR. 1644/2013 RG è stato, altresì, impugnato il PI del Comune di Cavallino Treporti: il ricorso è in parte inammissibile, nei limiti di cui si dirà, e in parte infondato (ciò che esime dalla disamina delle ulteriori eccezioni preliminari sollevate dall'Amministrazione resistente).

In primo luogo, si lamenta l'illegittimità dell'atto, in via derivata, in ragione dei vizi propri degli atti gravati con il ricorso riunito: alla luce di quanto in precedenza rilevato, il motivo deve ritenersi infondato.

Con il secondo motivo si ripropongono le medesime censure introdotte con il ricorso già esaminato relativamente alla erronea classificazione dell'area in assenza degli habitat da tutelare come zona SIC/ZPS: si lamenta, in particolare, che la VINCA effettuata nel procedimento che ha condotto all'approvazione del PI avrebbe omesso di rilevare il contrasto tra il carattere fortemente antropizzato dell'ambito e la qualificazione operata negli strumenti di pianificazione.

Risulta fondata l'eccezione di carenza di interesse al mezzo di gravame in commento sollevata dall'Amministrazione resistente: analogamente a quanto già in precedenza rilevato, la classificazione dell'ambito in commento quale SIC/ZPS, non dipende da scelte operate in sede di pianificazione comunale, come peraltro riconosciuto dalla stessa parte ricorrente, ma è il frutto di previsioni contenute nella pianificazione di livello superiore (che, peraltro, in parte de qua attua disposizioni sovranazionali, e segnatamente, la cd. Direttiva Habitat): di conseguenza non è possibile collegare al

PI, sotto il profilo in disamina, alcuna autonoma capacità lesiva dell'interesse fatto valere dalla ricorrente a una diversa classificazione dell'area. Nel caso di specie, in particolare, con D.G.R. n. 4003 del 16.12.2008 (cfr. doc. 11 della produzione di parte resistente) è stato introdotto l'ampliamento di tre Siti Natura 2000, tra cui il SIC e ZPS IT3250003 "Penisola del Cavallino: biotopi litoranei", contestualmente aggiornando l'elenco dei Siti di Importanza Comunitaria e delle Zone di Protezione Speciale: tale classificazione è stata ripresa nel PTRC, nel PTCP e nel PAT di Cavallino Treporti.

Per completezza di trattazione si rileva che, nelle more del giudizio, la Regione ha operato, anche sulla base della considerazione degli elementi istruttori forniti dall'odierna ricorrente, una rivalutazione dell'ambito di interesse (circostanza pacifica tra le parti): ed infatti, con deliberazione della Giunta regionale n. 2875 del 30 dicembre 2013 è stato approvato l'aggiornamento della cartografia degli habitat e degli habitat di specie riferita al sito Natura 2000 SIC/ZPS IT3250003 "Penisola del Cavallino: biotopi litoranei". In seguito a tale aggiornamento all'attualità nessun habitat (né il 6420, né il 2270, né il 9340, né 2130) risulta più compreso nell'area occupata dal Campeggio del Sole (cfr. doc. 31 della produzione di parte ricorrente). Compete all'Amministrazione regionale, ove ne ricorrano i presupposti, avviare le procedure funzionali a rendere coerenti le disposizioni urbanistiche di livello regionale, che interessano l'area in commento, con la situazione risultante dall'aggiornamento citato: ne conseguirà l'adeguamento delle previsioni di piano di livello provinciale e comunale.

Con il terzo motivo di ricorso la società Campeggio del Sole si duole, inoltre, di una serie di previsioni contenute nel P.I.: in primo luogo, si contesta l'inclusione, di una parte dell'immobile ove insiste il campeggio, nell'area "di riforma dell'ambiente boschivo litoraneo". Ciò contrasterebbe tanto con le previsioni del PAT, che classificherebbe l'intero ambito come "area di urbanizzazione consolidata-complexi ricettivi all'aperto", quanto con lo stato effettivo dei luoghi.

Del pari contrastante con il PAT e con lo stato dei luoghi sarebbe la ricomprensione dell'ambito nell'area "Pineta litoranea"; inoltre, si deduce che non esisterebbe all'interno del compendio nessuna viabilità da ristrutturare, ma solo un viottolo che non raggiungerebbe la strada pubblica; infine, risulterebbe irragionevole la qualificazione come ZTO "E" dell'area a nord del campeggio, interamente urbanizzata.

Il Collegio ritiene che sia fondata l'eccezione di inammissibilità del mezzo, sollevata dalla parte resistente, con riferimento alle doglianze relative all'inclusione dell'area ove insiste il campeggio nell'ambito di rimboschimento e nella pineta litoranea, e alla previsione relativa alla viabilità da ristrutturare.

Deve, in proposito, rilevarsi che la parte ricorrente non ha puntualmente indicato quale interesse concreto è sotteso alla domanda di annullamento delle previsioni di piano in commento, non avendo dedotto alcunché sul punto nell'atto introduttivo del giudizio ed essendosi limitata, in sede di replica all'eccezione della controparte, a

riferirsi al fatto che si tratterebbe di disposizioni “limitative delle possibilità edificatorie e/o comunque di utilizzo delle aree della ricorrente”.

Sulla scorta di tale laconica indicazione non è possibile apprezzare se, e sotto quale aspetto, le previsioni in considerazione lederebbero concretamente gli interessi della società deducente. Appare opportuno rimarcare in proposito che la ricorrente non è proprietaria dell'area ove insiste il campeggio, ma gestisce la struttura ricettiva in forza di concessione d'uso dell'immobile ove essa sorge; peraltro, all'attualità, all'area ZTO D1 nella quale è incluso il campeggio risulta, comunque, riconosciuto un indice edificatorio (sebbene la ricorrente, con il quarto motivo, ne contesti l'entità).

In questo contesto, la società ricorrente avrebbe dovuto allegare quale specifica lesione ai propri interessi discende dalle previsioni in commento.

Diversamente a dirsi con riferimento alla previsione di cui all'art. 71 delle NTO del PI che classifica l'area a nord del campeggio quale zona agricola (ZTO “E”): si tratta di un'area di proprietà della ricorrente, collocata al di fuori della struttura ricettiva, ma sulla quale insistono strutture funzionali alla relativa gestione, e, segnatamente, depositi attrezzi, parcheggi, abitazioni a uso turistico e aree magazzini.

Il motivo di censura risulta, dunque, sostenuto da un concreto interesse alla decisione che coincide con quello alla corretta classificazione del compendio, quantomeno ai fini della relativa valorizzazione sotto il profilo patrimoniale.

Il motivo, tuttavia, non appare fondato sotto il dedotto profilo della irragionevolezza della previsione rispetto allo stato di fatto dei luoghi: la ricorrente, infatti, lamenta trattarsi di un'area fortemente antropizzata, ove insistono strutture funzionali alla gestione del campeggio insistente sull'area limitrofa. Occorre, tuttavia, rilevare in proposito che l'inclusione dell'area della deducente in ZTO “E” non è stata operata, per la prima volta, con la previsione impugnata, la quale, al contrario riproduce sul punto le previsioni preesistenti che già individuavano l'area come a vocazione agricola. Al contempo l'Amministrazione ha dedotto, senza specifica smentita sul punto, di avere avviato contestualmente le procedure volte a riconoscere la legittimità delle attività commerciali ivi insistenti in zona impropria: in questo contesto, la scelta del Comune resistente di mantenere ferma la zonizzazione già in precedenza operata, contestualmente prendendo in adeguata considerazione l'effettivo stato dei luoghi nei termini in precedenza evidenziati, non risulta affetta da quella palese arbitrarietà/illogicità che costituisce il presupposto alla cui ricorrenza è condizionato il sindacato giurisdizionale sulle scelte urbanistiche operate in sede di pianificazione, che, come noto, sono connotate da ampia discrezionalità.

Neppure è dato apprezzare il lamentato contrasto rispetto alla tavola nr.4 della Carta di Trasformabilità del PAT che include l'immobile in oggetto nelle “Aree di Urbanizzazione Consolidata – Complessi ricettivi all'aperto ed extralberghieri”: come osservato dal Comune resistente, si tratta di un'indicazione che non vale a determinare la concreta destinazione d'uso dei suoli (riservata al P.I.), ma che, nell'ambito delle previsioni di tipo strategico e di indirizzo proprie del PAT, vale a distinguere le due macrocategorie dell'urbanizzazione consolidata (la città

consolidata della residenza stabile e la città del turismo all'aria aperta) e la Superficie Agricola Utilizzabile (SAU): come già osservato, del resto, l'art. 71 delle NTO è meramente riproduttivo delle disposizioni urbanistiche già vigenti (cfr. doc. 17 della produzione di parte ricorrente).

Infine, con il quarto motivo di gravame si contesta la legittimità dell'art. 67, comma 4, delle NTO del PI, che prevede per l'area un indice di edificabilità pari a 0,25 mc/mq: si lamenta, in particolare, il difetto di motivazione sull'osservazione presentata dalla ricorrente, nonché la violazione della disposizione di cui all'art. 30 della legge regionale n. 33 del 2002.

La censura è destituita di fondamento: con riguardo al primo aspetto, è dato evidenziare dagli atti l'avvenuta valutazione da parte dell'Amministrazione, seppur espressa in via sintetica, delle osservazioni presentate dall'interessata; la replica è stata fornita mediante rimando per relationem all'osservazione riportata sub n. 97, poiché erano pervenuti diversi apporti collaborativi dei privati aventi tutti analogo contenuto: agli interessati il Comune ha opposto la volontà, espressione di una scelta discrezionale non arbitraria né irragionevole, di preservare la qualità ambientale dei luoghi.

Quanto al lamentato contrasto con le previsioni dell'art. 30 della L.R. 33/2002, si tratta di una previsione che non appare applicabile alla fattispecie in commento, in quanto la norma è dettata in riferimento alla "realizzazione di strutture ricettive all'aperto", con ciò risultando volta a disciplinare la capacità edificatoria propria dei complessi turistici di nuovo insediamento (a riprova di quanto osservato si evidenzia che l'art. 30 indica il titolo edilizio il cui rilascio è necessario per l'insediamento – permesso di costruire- e la superficie minima per le "nuove" strutture ricettive, previsioni che, lette sistematicamente, portano a ritenere che la disciplina in commento sia, effettivamente, riferita ai complessi da realizzare ex novo).

Restano, ovviamente, salve le diverse determinazioni che sul punto sono in corso di approvazione ad iniziativa dell'Amministrazione, come documentato nel corso del giudizio (cfr. d.C.C. n. 17 del 15.6.2021, doc. 16 di parte resistente).

4. Conclusivamente: il ricorso nr. 1083/2012 è in parte irricevibile e in parte inammissibile; il ricorso nr. 1644/2013 è in parte inammissibile e in parte infondato.

Quanto al regolamento delle spese di lite, avuto riguardo alla complessiva vicenda in commento, e, in particolare, alla revisione degli habitat operata nel corso del giudizio con delibera regionale, il Collegio ritiene equo procedere alla relativa compensazione tra le parti in lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe;
- dichiara il ricorso nr. 1083/2012 R.G. in parte irricevibile e in parte inammissibile;

- dichiara il ricorso nr. 1644/2013 in parte inammissibile e in parte lo respinge in quanto infondato.

Spese compensate.

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