

Coltivazione di cava: legittimazione a ricorrere e procedura di autorizzazione semplificata

T.A.R. Veneto, Sez. II 27 gennaio 2015, n. 89 - Settesoldi, pres.; Fenicia, est. - Italia Nostra Onlus - Ass. tutela patrimonio storico, artistico e naturale nazionale (avv.ti Meneguzzo e Sala) c. Regione Veneto (avv.ti Zanon, Zanlucchi e Londei) ed a.

In tema di tutela ambientale, deve escludersi la legittimazione ad agire dei comitati istituiti in forma associativa temporanea, con scopo specifico e limitato, costituenti una proiezione degli interessi dei soggetti che ne fanno parte e che quindi non sono portatori in modo continuativo di interessi diffusi radicati nel territorio, altrimenti si consentirebbe una sorta di azione popolare non ammessa dal vigente ordinamento.

In tema di tutela ambientale, va dichiarata la carenza di legittimazione a ricorrere a singole persone ove non sia evidenziato quel particolare collegamento con il territorio interessato dall'attività in questione (nella specie, cava) che denota la presenza di un interesse differenziato e qualificato, limitandosi le medesime ad affermare che sarebbero residenti nella prossimità dei luoghi, senza dimostrare la loro vicinitas rispetto al progetto in questione e dunque la specificità dell'interesse fatto valere e soprattutto senza spendere alcun argomento per dimostrare il bene della vita che dall'iniziativa contestata potrebbe essere pregiudicato, come il paesaggio, la salute, l'acqua, l'aria, il suolo, il valore del proprio terreno.

Nella procedura autorizzatoria relativa ad un progetto di coltivazione di cava sottoposto a VIA, nella Regione Veneto, ai sensi degli artt. 11 e 24 della l.r. 26 marzo 1999, n. 10, il proponente può richiedere l'autorizzazione definitiva del progetto contestualmente al giudizio di compatibilità ambientale; in tale ipotesi, la commissione VIA, integrata dai responsabili degli uffici provinciali o regionali competenti, provvede all'istruttoria del caso ed emette un unico provvedimento, sostitutivo di ogni altro parere, nulla-osta e autorizzazione di competenza regionale, senza necessità di acquisire il parere del Comitato tecnico provinciale per le attività di cava, richiesto invece in via ordinaria per i progetti non sottoposti a VIA.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso in esame, i ricorrenti sopra indicati hanno impugnato la d.g.r.v. n. 60 del 4 febbraio 2014, il connesso parere della Commissione regionale VIA n. 443 del 6 novembre 2011 e gli altri provvedimenti meglio indicati in epigrafe, con cui è stato approvato ed autorizzato, ai sensi degli artt. 11 e 24, l.r. 10/1999, il progetto della società Escavi Berica s.r.l., di coltivazione e ricomposizione ambientale della cava di calcare denominata «S.E.B.».

I ricorrenti hanno dedotto dieci motivi d'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

In particolare, con il primo motivo hanno lamentato la mancata acquisizione del parere obbligatorio e vincolante della Commissione tecnica provinciale per le attività di cava (C.T.P.A.C.), previsto dall'art. 24, comma 1, della l.r. n. 1 del 30 gennaio 2004.

Con il secondo motivo hanno lamentato l'eccesso di potere per contraddittorietà di quanto autorizzato con le previsioni del Piano Regionale per le attività di cava (P.R.A.C.) adottato nel novembre 2013.

Con il terzo motivo si è invece dedotta la violazione, da parte del provvedimento autorizzatorio, dell'art. 17 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Albettono, che impone sull'area di cui al progetto, in ragione della presenza del vincolo idrogeologico, un sostanziale divieto assoluto allo scavo.

Con il quarto motivo la parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 5, comma 1 della l.r. 10 del 1999, in quanto la Commissione VIA è stata presieduta dal Segretario regionale infrastrutture e Mobilità anziché dal Segretario regionale competente in materia ambiente.

Con il quinto motivo ha invece censurato l'immotivato mutamento del convincimento espresso, rispettivamente, dalla Direzione regionale del M.I.B.A.C. e dal Servizio forestale regionale, essendosi tali enti pronunciati, inizialmente, in termini critici sul progetto originario, per poi avallare il progetto in variante successivamente presentato, nonostante che quest'ultimo rimanesse fortemente impattante.

Con il sesto motivo si è censurata l'illegittima sospensione del procedimento.

Con il settimo motivo la parte ricorrente ha lamentato la mancata valutazione degli «effetti cumulativi» tra il progetto della cava S.E.B. e le numerose altre cave presenti nel Comune di Albettono.

Infine, con l'ottavo e il nono motivo di ricorso la parte ricorrente ha evidenziato le (supposte) lacune dello studio d'impatto ambientale (SIA) su cui è basato il parere VIA; consistenti, in particolare, nella mancanza di un'accurata analisi economico-finanziaria sul mercato del materiale estratto e nella mancanza di un'adeguata istruttoria circa il rispetto delle quote di scavo, imposte dalla l.r. 44/1982 a fini di preservazione delle falde freatiche.

Infine, con il decimo motivo ha dedotto che la redazione del SIA era avvenuta ad opera di uno studio di professionisti che, avendo ricevuto un incarico da parte del Comune di Albettono nell'ambito della pianificazione territoriale, non avrebbe potuto ricevere incarichi per conto di privati.

I ricorrenti hanno quindi concluso per l'annullamento degli atti impugnati previa concessione della tutela cautelare. Si sono costituiti la Società Escavi Berica, il Comune di Albettone, la Regione Veneto e il Ministero dei Beni e delle attività Culturali, eccependo, preliminarmente, i primi due, l'inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza d'interesse in capo ai privati cittadini e per difetto di legittimazione attiva in capo al Comitato Intercomunale Tutela Area Berica e all'Associazione Naturalistica Berici Orientali, e contestando, tutti, nel merito, la fondatezza dei singoli motivi di ricorso.

Con ordinanza emessa all'esito della camera di consiglio del 4 giugno 2014 è stata respinta la domanda cautelare.

In sede di appello, l'ordinanza cautelare è stata riformata «nei limiti della fissazione dell'udienza pubblica per la trattazione del ricorso» dinanzi al giudice di primo grado.

All'udienza di discussione del 17 dicembre 2014, la causa, all'esito della discussione, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve essere affrontata la questione della legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Salva la precisazione che seguirà, è anzitutto incontestabile la legittimazione a ricorrere nel presente giudizio di Italia Nostra e di Legambiente, in quanto associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, riconosciute ai sensi dell'art. 13, l. 8 luglio 1986, n. 349, e legittimate in quanto tali ad agire in giudizio nelle controversie che, come quelle in esame, hanno ad oggetto interessi alla tutela dell'ambiente.

Diverso è il discorso per le Associazioni locali ricorrenti: il Comitato Tutela Area Berica e l'Associazione Naturalistica Berici Orientali che non rientrano tra le associazioni di protezione ambientale legalmente riconosciute.

La giurisprudenza amministrativa esclude infatti la legittimazione ad agire dei Comitati istituiti in forma associativa temporanea, con scopo specifico e limitato, costituenti una proiezione degli interessi dei soggetti che ne fanno parte, e che quindi non sono portatori in modo continuativo di interessi diffusi radicati nel territorio; diversamente si consentirebbe una sorta di azione popolare, non ammessa dal vigente ordinamento (in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI 20 maggio 2005, n. 2534; Sez. V 31 gennaio 2001, n. 358 e Sez. VI 5 dicembre 2002, n. 6657).

Nel caso di specie, la parte ricorrente non ha dimostrato, in modo soddisfacente, alcunché circa il grado di rappresentatività di tali associazioni, la permanenza della loro azione ed il loro stabile collegamento con il territorio di Albettone, risultando, al contrario, come queste siano state costituite solo di recente e svolgano la loro attività in aree geografiche diverse da quella di riferimento del sito della futura cava.

Con riferimento, invece, ai ricorrenti costituiti da persone fisiche, il Collegio non ritiene che sia stato evidenziato quel particolare collegamento con il territorio interessato dall'attività di cava che denota la presenza di un interesse differenziato e qualificato.

Al riguardo nel ricorso ci si limita ad affermare che essi sarebbero «residenti nelle prossimità dei luoghi di cava», deduzione che, per la sua genericità, appare insufficiente a dimostrare la loro *vicinitas* rispetto alla cava di cui al progetto licenziato, e dunque la specificità dell'interesse fatto valere.

Viceversa, dalla planimetria prodotta dalla parte ricorrente risulta che le abitazioni dei ricorrenti non si trovano in prossimità della cava in questione ma a notevole distanza da questa e in diverse località, o comunque a distanza tale da rendere - considerata anche la durata quindicennale dell'attività di coltivazione e la sua soggezione ad obblighi di ricomposizione ambientale - scarsamente percepibile l'esposizione di questi a qualsiasi possibile pregiudizio.

Sotto tale ultimo profilo va comunque evidenziato che i ricorrenti in questione non hanno speso alcun argomento sia pure per identificare, innanzitutto, il bene della vita che dalla iniziativa contestata potrebbe essere pregiudicato (il paesaggio, la salute, l'acqua, l'aria, il suolo, il valore del proprio terreno), né per dimostrare, in un necessario successivo passaggio atto a dimostrare l'esistenza di una speciale posizione qualificata, di essere direttamente pregiudicati in modo differenziato dall'attività di cava, e ciò a giustificazione dell'interesse rivolto all'annullamento dell'atto impugnato (cfr. sentenza di questa Sezione 12 giugno 2014, n. 777).

Pertanto, deve essere dichiarata la carenza di legittimazione a ricorrere del Comitato Tutela Area Berica e dell'Associazione Naturalistica Berici Orientali e dei privati, persone fisiche.

2. Ciò premesso, la riconosciuta legittimazione a ricorrere di Italia Nostra e di Legambiente, essendo condizionata a monte dagli scopi da esse perseguiti, va limitata alla proposizione di censure funzionali al soddisfacimento di interessi ambientali (Cons. Stato 13 novembre 2012, n. 5715; Cons. giust. amm. Regione Siciliana 16 ottobre 2012, n. 933).

2.1. Ne deriva che devono essere giudicate inammissibili le censure, di carattere meramente procedimentale, relative all'illegittima composizione della Commissione VIA (quarto motivo), alla violazione delle norme sulla sospensione del procedimento amministrativo (sesto motivo) e all'indebito affidamento allo studio Benincà della elaborazione del progetto (decimo motivo).

3. Nel merito, risulta infondato il primo motivo di ricorso, con il quale viene dedotta l'illegittimità della delibera di VIA in quanto rilasciata senza previamente ottenere il parere obbligatorio e vincolante della Commissione Tecnica Provinciale per le attività di cava (CTPAC), previsto dall'art. 24 della l.r. 1/2004.

Osserva, infatti, il Collegio, che la procedura autorizzatoria in esame, essendo relativa ad un progetto di coltivazione sottoposto alla procedura di VIA, si è svolta ai sensi della l.r. 10/1999, così utilizzando lo specifico modulo procedimentale che consente, rispetto all'iter ordinario ex l.r. 44/1982, di esaminare la richiesta di autorizzazione all'attività di cava congiuntamente e contestualmente ai profili di compatibilità ambientale e paesaggistica.

In particolare, gli artt. 11 e 24 della l.r. 1/1999, per i progetti d'interventi assoggettati a VIA, ed in specie, a fini di semplificazione amministrativa in materia di autorizzazioni e concessioni per attività di cava, consentono

l'approvazione contestuale della domanda di VIA e del progetto definitivo con un unico provvedimento sostitutivo di ogni altro parere, nulla osta, autorizzazione di competenza regionale.

Si prevede quindi che la commissione VIA, integrata dai responsabili degli uffici regionali o provinciali competenti, si esprima al contempo in ordine alla compatibilità ambientale ed al rilascio della autorizzazione.

La Commissione in composizione integrata svolge dunque le funzioni di conferenza di servizi speciale che, pertanto, non è retta dai principi previsti dalla l.r. 44/1982, ma da quelli della l.r. 10/1999 che si qualifica come *lex specialis* per lo svolgimento della conferenza.

Ne consegue che il parere della C.T.P.A.C. è necessario solo nel caso in cui il progetto di coltivazione, non essendo sottoposto alla procedura di VIA, si svolga secondo il modulo autorizzatorio ordinario di cui alla l.r. 44/1982.

4. Ugualmente infondato è il secondo motivo di doglianza, relativo al contrasto dell'autorizzazione con le previsioni, sui limiti quantitativi di materiale estraibile, del Piano Regionale per le attività di cava (P.R.A.C.) adottato nel novembre 2013. Invero, il P.R.A.C., peraltro tuttora solo adottato e non ancora approvato e pacificamente non applicabile in regime di salvaguardia e dunque non efficace, non pianifica l'attività estrattiva di ogni materiale, bensì, solo di alcuni di questi, fra i quali il «calcare per costruzioni», mentre non considera i calcari per industria che verranno estratti invece da SEB.

5. Quanto al terzo motivo, viene ivi dedotta violazione dell'art. 17 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Albettono che, basandosi sul vincolo idrogeologico insistente su gran parte del territorio comunale e sull'area di cava in particolare (classificata come zona E - agricola), impone in pratica un divieto assoluto e generalizzato per ogni intervento estrattivo.

Ritiene il Collegio che il motivo non meriti positivo apprezzamento, stante l'illegittimità della disposizione regolamentare appena richiamata che pertanto il Collegio ritiene di dover disapplicare. Come rilevato dalle parti resistenti, infatti, la norma regolamentare in parola, concreta un'usurpazione della specifica competenza regionale in materia di cave e si pone in evidente contrasto con l'art. 13 della l.r. 44/1982 che definisce le zone «E» del territorio comunale come di potenziale escavazione.

Premesso infatti che la presenza del vincolo idrogeologico non è di per sé ostativa al rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione di una cava, trattandosi di vincolo di carattere relativo e non assoluto, la cui valutazione di compatibilità con l'intervento estrattivo compete alla Regione, va osservato che per giurisprudenza ormai consolidata di questo Tribunale, confermata dal Consiglio di Stato, nella Regione Veneto, in materia estrattiva, l'apertura delle cave e la relativa pianificazione sono attribuite esclusivamente alla competenza della Regione e in nessun modo il Comune può ad essa sostituirsi, anche in sua inerzia, introducendo con le N.T.A. del P.R.G. un divieto esteso all'intera zona agricola, che invece detta l.r. n. 44/1982, riserva proprio, all'art. 13, alla potenziale coltivazione di cave.

Anche in assenza di adozione del P.R.A.C. i Comuni non possono quindi svolgere compiti di supplenza e definire i limiti territoriali entro i quali può essere espletata l'attività di cava, non essendo essa supplenza prevista da alcuna disposizione vigente nella Regione Veneto.

E ciò considerato anche che l'intera legge regionale mira ad imprimere un indirizzo unitario a tutte le articolazioni locali in materia di apertura e sfruttamento dell'attività estrattiva e non può perciò tollerare l'esclusione della stessa attività dall'intero territorio agricolo di un Comune, ad opera delle previsioni di un P.R.G. (in particolare, cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II n. 01341/2011, confermata da Cons. Stato n. 2094/2013).

La norma di P.R.G. richiamata dai ricorrenti non può pertanto essere ostativa all'apertura della cava di calcare in oggetto.

6. Anche la censura prospettata con il quinto motivo, secondo cui le modificazioni dei pareri della direzione regionale del M.I.B.A.C. e dell'U.P. del Servizio forestale sarebbero frutto di uno sviamento di potere, non può essere condivisa.

Premesso infatti che i pareri espressi da tali enti costituiscono espressione di discrezionalità tecnica-amministrativa e dunque sono sindacabili solo per illogicità o irrazionalità manifeste, nel caso di specie non riscontrabili, si osserva che le predette amministrazioni sono state chiamate a valutare due diversi progetti, il secondo dei quali, adeguatosi ai rilievi inizialmente segnalati dalle prime, ed a fronte di un volume inferiore di materiale scavato, della conservazione di un bosco storico di particolare interesse, della previsione di una adeguata ricomposizione del sito a fine sfruttamento, comporta, in generale, un minore impatto sui valori tutelati. Di ciò se ne dà compiutamente atto nei pareri in questione. Per cui non si ravvede alcuna contraddittorietà in tale azione amministrativa né alcuna carenza motivazionale.

7. Quanto alla dedotta (con il settimo motivo) mancata valutazione degli effetti cumulativi del progetto S.E.B. con altre cave situate in Comune di Albettono, si osserva come anche tale assunto si rivela infondato al confronto con il parere della Commissione VIA. Infatti, al punto 13 delle prescrizioni contenute in tale parere si stabilisce il divieto di ampliamento della cava Monte Labbia, nonché l'archiviazione dell'istanza relativa all'apertura della cava Monte Cogolo. Inoltre, anche nella parte di parere relativa al «quadro di riferimento programmatico» si dà atto dell'esistenza, all'interno del Comune di Albettono, di altre due cave: Cà Erizzo, dove si estrae calcare per industria e, appunto, Monte Labbia, dove pure si estrae calcare per industria.

Risulta quindi che la Commissione VIA ha verificato e valutato l'inesistenza di effetti cumulativi.

In ogni caso il progetto di cava è stato correttamente valutato in rapporto a tutti gli aspetti ambientali, paesaggistici, idrogeologici, e relativi al sistema atmosferico, all'idrosistema, al biosistema, alla fauna, all'ecosistema, al sistema infrastrutturale, alla salute e al benessere della popolazione, non potendosi poi questo giudice spingersi a sindacare il merito di tali valutazioni.

8. In ordine all'inquadramento economico e finanziario dell'attività estrattiva autorizzata (richiesto dall'art. 15 della l.r. 44/1982), di cui si lamenta la mancanza o l'inadeguatezza con l'ottavo motivo di ricorso, si osserva che lo Studio di

Impatto Ambientale, nell'elaborato A.1.bis, riporta una compiuta analisi economico-finanziaria del progetto che dà prova della sostenibilità e della redditività dell'investimento; per cui il motivo di ricorso in esame si rivela palesemente infondato.

9. Infine, risulta inammissibile per genericità e comunque infondato il nono motivo di ricorso con il quale si deduce il mancato rispetto delle distanze minime prescritte dalla legge tra ambiti oggetto di scavo e falde freatiche. In particolare la censura si fonda sull'assunto per cui i punti di rilievo prescelti da SEB sarebbero soggettivi e non oggettivi. Tale aspetto, invero, è stato approfonditamente esaminato dalla Commissione VIA la quale ha potuto appurare la correttezza del metodo scientifico prescelto da SEB nelle rilevazioni delle distanze in questione, nonché la corretta utilizzazione di quote assolute riferite al livello del mare.

10. In conclusione il ricorso proposto da Italia Nostra e Legambiente deve essere respinto in quanto infondato.

11. Le spese e gli onorari del giudizio possono essere integralmente compensati tra tutte le parti, in considerazione della particolarità delle varie questioni trattate.

(Omissis)