

Autorizzazione di attività di cava per la coltivazione di calcare

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *quater* 27 marzo 2017, n. 3920 - Mezzocapo, pres.; Scala, est. - Comune di Cori (avv. Lattari) c. Regione Lazio (avv. Santo) ed a.

Cave e torbiere - Cave - Autorizzazione di attività di cava per la coltivazione di calcare.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con atto (n. 969/2016) il Comune di Cori ha adito questo Tribunale per l'annullamento della determinazione 11 novembre 2015, n. G13844 della Direzione sviluppo economico ed attività produttive della Regione Lazio che ha autorizzato l'attività di estrazione e di coltivazione della cava ex art. 30 della legge regionale n. 17/2004, sita nel suo territorio comunale in località Monte Maiurro.

Il Comune di Cori riferisce che la Società Lepine s.p.a. ha presentato, in data 22 gennaio 2008, alla Regione Lazio – Dipartimento Sviluppo Economico un progetto per l'apertura di una cava nel territorio comunale, in località Monte Maiurro e che la Regione Lazio ha autorizzato l'apertura della cava anzidetta, dopo che:

- con provvedimento del 29 luglio 2009 ha pronunciato l'esclusione delle opere dal procedimento di VIA;
- con provvedimento del 14 agosto 2009 ha rilasciato il nulla osta idrogeologico con previsione di un termine triennale per l'inizio dei lavori;
- con atto del 17 maggio 2012 ha comunicato l'indizione della conferenza di servizi per il giorno 19.9.2012;
- con nota del 14 maggio 2012 ha comunicato al Comune di Cori il parere favorevole della Commissione consultiva per le attività estrattive per l'apertura della cava per il periodo temporale di dieci anni;
- con nota del 28 maggio 2012 ha chiesto al Comune di Cori documentazione necessaria ai fini del rilascio del parere da parte del competente Direzione regionale agricoltura espresso in senso favorevole con atto del 14 giugno 2012.
- con atto prot. n. 171635 del 19.2.2012 ha ritenuto di poter procedere al rilascio della autorizzazione all'apertura della cava.

Parte ricorrente riferisce di aver rappresentato in data 5 ottobre 2012 alla Regione l'avvenuta scadenza del termine triennale di vigenza del nulla osta idrogeologico e di aver deliberato in data 18 ottobre 2012 una mozione consiliare oppositiva all'apertura della cava.

Avverso la determinazione regionale 11 novembre 2015, n. G13844, in epigrafe indicata, l'Amministrazione comunale di Cori ha dedotto le seguenti censure:

a) Violazione degli artt. 17 e 32 della legge regionale n. 17/2004, degli artt. 11 e 50 del PTRP; violazione degli artt. 142 e 146 del decreto legislativo n. 42/2004, essendo stato il terreno interessato dalla apertura della cava incluso tra i beni assoggettati a vincolo paesaggistico secondo le previsioni assunte con il Piano territoriale paesaggistico regionale (PTRP) approvato con deliberazione della Giunta regionale nell'anno 2007, nonché non sorretto da autorizzazione paesistica da parte della Giunta regionale.

Deduce, altresì, l'inclusione dei terreni anzidetti tra le cd. aree boscate sottoposte a vincolo paesaggistico e naturale di cui in applicazione delle disposizioni contenute negli artt. 21 (Paesaggio naturale) e 26 (Paesaggio naturale di continuità) del PTRP.

Afferma infine l'assoggettabilità delle predette aree al regime normativo ed ai vincoli di cui all'art. 142, comma 1, lett. g) del decreto legislativo n. 42/2004 in quanto precedentemente interessato da incendi e, dunque, assoggettato a vincoli di rimboschimento, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 24 del 1998.

Asserisce pertanto l'applicabilità ai terreni in questione del regime giuridico prescritto dall'art. 50 del PTRP che vieta l'apertura di nuove cave in aree vincolate ai sensi dell'art. 134, lett. a), b) e c) del decreto legislativo n. 42 del 2004, essendo peraltro ammessa in deroga l'apertura di tali cave solo in presenza di autorizzazione paesistica da parte della Giunta regionale con apposita deliberazione che, nel caso in esame, assume non esser stata rilasciata in violazione di quanto disposto dall'art. 17 della legge regionale n. 24 del 1998.

b) Violazione degli artt. 31 e 36 del d.p.r. n. 380/2001, eccesso di potere per omessa verifica dell'abusività del bene oggetto di intervento, tenuto conto della abusiva realizzazione da parte della proprietà dei terreni anzidetti di interventi di escavazione e di realizzazione di una strada realizzata in carenza di titolo abilitativo comunale, in zona assoggettata ai riferiti vincoli, circostanza evidenziata dallo stesso Comune di Cori con nota del 4 gennaio 2016, n. 6.

c) Violazione dell'art. 30, comma 2 della legge regionale n. 17 del 2004; eccesso di potere sotto differenti profili; violazione della legge sismica n. 64/1974, avendo la Regione Lazio chiesto al Comune di procedere alla verifica della compatibilità urbanistica dell'attività estrattiva nella zona con i vincoli insistenti sull'area solo successivamente al rilascio della determinazione autorizzatoria all'esercizio dell'attività estrattiva.

d) Violazione degli artt. 10 e 20 del decreto legislativo n. 152/2006 e del regolamento regionale n. 5 del 2005 artt. 4, 4, 6; violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990; eccesso di potere, per travisamento dell'impatto ambientale nella zona interessata dall'attività estrattiva in considerazione dei volumi di materiale da assoggettare ad escavazione nelle quantità (420 mc) indicate nei dati di sintesi del progetto presentato, rapportato al periodo temporale (10 anni) di autorizzazione riguardo all'attività estrattiva.

e) Violazione dell'art. 30, comma 2 della legge regionale n. 17 del 2004, dell'art. 16 del regolamento regionale n. 5/2005; eccesso di potere e violazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 474/1998, non avendo la Regione Lazio svolto specifici accertamenti in merito alla valenza sovra comunale dell'iniziativa estrattiva, non sussistente tenuto conto di quanto previsto nella relazione redatta dal soggetto proponente l'iniziativa, anche alla luce dell'apertura di altra cava a circa 400 metri di distanza da quella in questione, con conseguente insussistenza della citata valenza sovra comunale.

f) Violazione dell'art. 32 della legge regionale n. 17 del 2004, a causa della scadenza del termine triennale di validità del nulla osta idrogeologico intervenuta in data 14 agosto 2012, per omessa valutazione delle considerazioni formali a tale riguardo espresse dal Comune di Cori, nonché in ragione della mancata esecuzione dei lavori di realizzazione della cava entro il citato triennio decorrente dalla data di adozione del nulla osta idrogeologico (14 agosto 2009).

g) Violazione dell'art. 16, comma 3 e 4 del regolamento regionale n. 5 del 2005. Violazione degli artt. 7 e 14 della legge n. 241 del 1990, per omessa comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento.

Con atto propositivo di motivi aggiunti il Comune di Cori ha dedotto avverso la determinazione regionale, in epigrafe indicata:

a.1) Violazione dell'art. 10 della legge n. 335/2000.

b.1) Violazione degli artt. 17 e 32 della legge regionale n. 17 del 2004 e degli artt. 142 e 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004; incompetenza della Direzione regionale ad assentire l'apertura della cava in quanto di spettanza della Giunta regionale.

Si è costituita in giudizio la Regione Lazio che ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza dei motivi di ricorso.

Si è costituita in giudizio la Cave Lepine s.p.a. che ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza delle doglianze, precisando la non inclusione dei terreni interessati dall'attività estrattiva nel perimetro delle cosiddette aree boscate, in quanto stralciati come da variante di progetto presentata alla Regione in data 23.12.2012 alla quale rinvia in premessa la determinazione regionale oggetto d'impugnativa, con conseguente inapplicabilità dell'art. 10 della legge n. 335/2000, nonché aventi destinazione agricola e non boschiva desumibile dal certificazione urbanistica rilasciata dal Comune di Cori (Zona E – Agricola).

Il ricorso è fondato e, pertanto, va accolto nei sensi di seguito indicati.

Il Collegio, al fine del decidere, ritiene dover attribuire decisiva valenza alla doglianza dedotta dall'Amministrazione comunale di Cori di illegittimità della determina regionale di autorizzazione all'apertura della cava, in quanto adottata successivamente alla scadenza del termine triennale di validità del nulla osta idrogeologico, rilasciato dal competente Dipartimento regionale in data 14 agosto 2009.

Ed invero, occorre rilevare nelle premesse della determinazione regionale oggetto di impugnativa, che dal certificato di destinazione urbanistica rilasciato dal Comune di Cori in data 29 gennaio 2007, con il quale si autorizza l'espianto di n. 360 piante di ulivo per l'attività estrattiva, le particelle catastali ivi espressamente indicate ubicate in località Monte Maiurro risultano "sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del R.D. n. 3267/1923".

In presenza di tale vincolo il Dipartimento del Territorio della Regione Lazio con determinazione n. 33721 del 14 agosto 2009 ha rilasciato alla Società Cave Lepine s.p.a. apposito nulla osta *"ai soli fini del R.D.L. n. 3267/1923 (vincolo idrogeologico)..... per eseguire i movimenti di terra per la realizzazione del progetto di coltivazione e recupero ambientale della cava di pozzolana....."*.

Nelle relative premesse si è, inoltre, espressamente stabilito che *"Il presente nulla osta ha validità triennale a partire dalla data dell'atto, ferme restando le condizioni ambientali significative ai fini del vincolo idrogeologico in essere al momento del rilascio. Entro tale periodo devono avere inizio i lavori autorizzati ed in tal caso la validità dell'autorizzazione si protrae sino al compimento dei lavori stessi. Qualora i lavori non abbiano inizio entro tre anni dalla data del presente atto, l'autorizzazione decade e deve essere presentata nuova istanza..."*.

A tale riguardo, il Collegio rileva come la stessa Amministrazione regionale abbia ritenuto di dover fissare un termine di validità – rectius di efficacia - dell'assenso reso con il nulla osta sopra richiamati proprio per ad accertare la compatibilità idrogeologica dell'intervento progettuale, tenuto conto dell'esistenza di un vincolo sull'area interessata dall'attività estrattiva.

Deve rilevarsi, al fine del decidere, come il nulla osta anzidetto costituisca ontologicamente e logicamente il presupposto procedimentale del provvedimento autorizzatorio alla apertura della cava, pur avendo ad oggetto rispetto a quest'ultimo la tutela di beni diversi sulla base di distinte attribuzioni e competenze funzionali.

Da ciò discende che il nulla osta idrogeologico, nella sequenza di atti sopra delineata, rappresenta inevitabilmente, in ragione della natura e delle finalità del vincolo nella cui prospettiva è posto a garanzia, poiché volto ad accertare la compatibilità dell'apertura della cava con la tutela dello specifico interesse, condizione di efficacia e di procedibilità del successivo atto autorizzatorio.

Ancor più tale condizione, riferibile all'atto di assenso invocato dall'Amministrazione comunale ricorrente, deve ritenersi evidente, in considerazione della natura del vincolo, proprio a causa delle mutevoli condizioni connesse all'assetto idrogeologico di una determinata area ritenuta sensibile, tanto da prevedere, quanto alla relativa efficacia, l'apposizione di un termine temporale di scadenza esteso anche alla fase di l'inizio dei lavori.

E' evidente, dunque, che la scadenza del termine di efficacia del nulla osta comporta necessariamente l'inattualità – rectius l'inefficacia - dell'accertamento tecnico idrogeologico ad esso correlato con effetti condizionanti la stessa legittimità dell'atto autorizzatorio in quanto adottato dopo la scadenza del termine di validità del predetto nulla osta stabilito dall'Amministrazione resistente.

Nella prospettiva della piena tutela del vincolo idrogeologico ed in particolare della attualità degli accertamenti tecnici svolti ai fini del rilascio del nulla osta, devono esser considerate le ulteriori disposizioni contenute nella determina regionale n. 33721 del 14 agosto 2009 che ha previsto anche l'inizio dei lavori entro tre anni dalla data di rilascio del nulla osta con prescrizione di effetti decadenziali in caso di mancato inizio delle attività entro il tale termine con susseguente obbligo di presentare una nuova istanza.

Pertanto, in presenza di un nulla osta privo di efficacia a fronte di un vincolo qualificato insistente sull'area interessata, la determinazione regionale con cui è stata autorizzata l'apertura del sito deve considerarsi viziata poiché adottata in carenza di un valido presupposto procedimentale dalla stessa Regione ritenuto rilevante tanto da essere sottoposto a termini e condizioni ben definiti, senza tralasciare l'ulteriore dato per il quale allo stato i lavori non hanno ancora avuto inizio.

Né persuasiva, riguardo a tale profilo, può considerarsi la prospettazione rappresentata dalla Regione Lazio con riferimento alla adozione da parte della Giunta regionale della deliberazione del 13 gennaio 2012, n. 13, recante "Modifiche alla deliberazione della Giunta regionale 20 dicembre 2002, n. 1745. Atto di indirizzo sul periodo di validità delle autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico", operante sul termine validità delle autorizzazioni e gli assensi "già rilasciati alla data della presente deliberazione e per le quali non sia ancora intervenuto il provvedimento di autorizzazione finale da parte dell'autorità competente, tenuto conto, come già evidenziato, del mancato inizio dei lavori di realizzazione della cava.

Priva di pregio è invece la doglianza con la quale il Comune di Cori lamenta che i terreni interessati dalla apertura della cava, in quanto inclusi in aree boscate interessate dal PTP, ex art. 10 (Protezione delle aree boscate) della legge regionale n. 24/1998, sarebbero assoggettati a vincolo paesistico, anche ai sensi delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, ex art. 142, comma 1, lett. g) essendo stata l'area percorsa da incendi, nonché dell'art. 30 della legge regionale n. 17 del 2004 che non consente l'apertura di cave in aree sottoposte a vincoli.

Osserva, al riguardo, il Collegio che proprio con riferimento alle aree interessate dal progetto di apertura della cava la Regione Lazio ha acquisito apposita documentazione (cfr. nota del Dipartimento programmazione economica e sociale della Regione Lazio del 19.9.2012, n. 171635) da cui emerge che dall'istruttoria effettuata "non sono emersi vincoli di tutela paesistica, né usi civici e che per quanto riguarda gli aspetti urbanistici l'area è risultata classificata "Zona agricola E1 e E2; non sottoposta a vincoli previsti dal D.Lgs 42/04; sottoposta a vincolo idrogeologico R.D. 3267/1923, ma svincolata con determinazione regionale B3721 del 14 agosto 2009", unitamente alla intervenuta ripermimetrazione dell'area interessata dall'intervento ed alla previsione di un limite di salvaguardia dall'area boscata.

Con gli ulteriori motivi di ricorso il Comune di Cori lamenta la carenza di un interesse sovra comunale all'apertura della cava in considerazione della coltivazione di altra cava a 400 metri circa di distanza da quella in questione e dell'inattività estrattiva da parte della Società odierna contro interessata.

Sotto altro profilo, deduce che non sarebbero state adeguatamente rappresentate le ragioni per le quali il procedimento di apertura della cava non è stato sottoposto a valutazione d'impatto ambientale.

Al riguardo, il Collegio osserva come le opzioni procedurali in contestazione costituiscano espressione di discrezionalità tecnica riguardo alla quale sono ben noti i limiti del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, esercitabile nei soli casi in cui l'azione amministrativa sia connotata da irrazionalità, irragionevolezza ed illogicità manifesta.

Ebbene, riguardo alla ravvisata insussistenza del carattere sovra comunale dell'iniziativa progettuale, il Collegio osserva come le determinazioni assunte dalla Regione Lazio non siano sorrette da una adeguata ed analitica valutazione e ponderazione di tutto gli elementi conoscitivi specificamente richiesti ed indicati nella deliberazione del Consiglio regionale 18 novembre 1998, n. 474 che ha definito i parametri di valutazione del preminente interesse socio-economico sovra comunale delle nuove cave che inducano un processo socio-economico degno di rilievo tale da escludere le attività di mero interesse locale.

L'assenza di una motivazione adeguatamente rappresentativa di un esame valutativo di tutti i profili ed indicatori evidenziati nella succitata deliberazione consiliare n. 474/1998 deve far considerare la doglianza proposta suscettibile di accoglimento.

Priva di pregio deve considerarsi, invece, la censura che investe la decisione adottata dalla Regione Lazio di ritenere non sottoponibile il progetto a valutazione d'impatto ambientale (VIA).

In merito a tale profilo, il Collegio ritiene non persuasiva la prospettazione dell'Amministrazione di Cori, posto che il Dipartimento Territorio – Direzione regionale ambiente della Regione Lazio ha adottato apposito provvedimento in data 28 luglio 2009, prot. n. 146028, che ha escluso la sottoposizione del progetto a VIA dopo lo svolgimento delle opportune procedure di verifica effettuate in attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 152/2006, “in relazione all’entità degli interventi ed in relazione alle situazioni ambientali e territoriali descritte...”, fermo restando il rispetto delle prescrizioni contenute nel parere di geologia ambientale e la previsione di ulteriori prescrizioni e condizioni concernenti anche la distanza (20 metri) dalle aree boscate.

Si tratta, ad avviso del Collegio, di valutazioni tecnico discrezionali effettuate sui dati caratterizzanti il progetto di apertura della cava, sull’impatto sull’ambiente e sulle misure di mitigazione, nonché su quelle di recupero ambientale, le quali, evidenziate nelle premesse di quest’ultimo provvedimento, non possono ritenersi affette da irragionevolezza od illogicità manifeste.

Parimenti, insuscettibili di positiva definizione è la doglianza con la quale il Comune di Cori invoca, nel caso di specie, l’applicazione della normativa di cui all’art. 10 della legge n. 353/2010 in materia di incendi boschivi, secondo cui le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorso dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all’incendio per almeno quindici anni, tenuto conto della destinazione a “Zona E – agricola” dell’area interessata dall’intervento di apertura della cava.

Pertanto, per le considerazioni che precedono il ricorso deve essere accolto nei sensi indicati nella parte motiva.

Le spese e gli onorari di giudizio possono essere integralmente compensati, fra le parti in causa, tenuto conto della peculiarità della fattispecie in esame.

(Omissis)