

Illegittimo giudizio sfavorevole di compatibilità ambientale (VIA) relativamente al progetto per la coltivazione mineraria di una cava di argilla

T.A.R. Basilicata, Sez. I 15 ottobre 2018, n. 668 - Caruso, pres.; Nappi, est. - G.M.P. International s.r.l. (avv. Petrone) c. Regione Basilicata (avv. Possidente) ed a.

Cave e torbiere - Ambiente - Giudizio sfavorevole di compatibilità ambientale (VIA) relativamente ad un progetto per la coltivazione mineraria di una cava di argilla - Mancanza di «completa ed approfondita analisi» di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto - Carenza di una «comparazione» fra il sacrificio imposto all'ambiente dall'intervento progettato e l'utilità socio-economica di quest'ultimo - Illegittimità del provvedimento.

(Omissis)

FATTO

1. Con atto affidato alla notificazione il 27 novembre 2017, depositato il successivo 5 di dicembre, la G.M.P. International s.r.l. è insorta avverso gli atti in epigrafe, concernenti il giudizio sfavorevole di compatibilità ambientale - V.I.A., relativamente al progetto per la coltivazione mineraria di una cava di argilla sita in località Vallecamera in agro di Pescopagano.

1.1. In punto di fatto, la deducente ha esposto quanto segue:

- il 27 giugno 2011 ha chiesto l'autorizzazione alla coltivazione di una cava di argilla nei terreni di proprietà del suo amministratore unico, in località Vallecamera del Comune di Pescopagano;
- è seguita una istruttoria protrattasi, a dispetto dei termini previsti dalle leggi regionali nn. 12/1978 e 47/1998, per oltre sei anni;

- completata l'istruttoria da parte dell'Ufficio compatibilità ambientale, il C.T.R.A., nella seduta del 4 ottobre 2016, condividendo la conclusione raggiunta dal predetto Ufficio, e per le motivazioni riportate ai punti da 1 a 8 del verbale, ha espresso «parere contrario al rilascio del giudizio favorevole di compatibilità ambientale [...] e [...] dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera [...] ed al rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione mineraria [...]».

- con nota del 15 dicembre 2016, l'Ufficio compatibilità ambientale ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ai sensi dell'art. 10-bis l. 241/1990;

- la società, con nota del 13 gennaio 2017, ha trasmesso memoria partecipativa, allegando ulteriore documentazione;
- ciò nonostante, nella seduta del 2 marzo 2017, il C.T.R.A. ha confermato il parere contrario in precedenza espresso;
- la Giunta regionale ha quindi emanato l'impugnato provvedimento di diniego.

1.2. In diritto, la ricorrente ha dedotto il motivo di seguito rubricato:

1. Violazione di legge sotto il profilo della mancata applicazione dell'art. 3 l. 7.8.1990 n. 241 nonché dell'art. 16 l.r. 14.12.1998 n. 47 – eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione – omessa e/o erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto – illogicità – travisamento.

2. La Regione Basilicata, costituitasi in giudizio, ha concluso per il rigetto del ricorso per sua infondatezza.

3. Alla camera di consiglio del 20 dicembre 2017 la ricorrente ha rinunciato alla trattazione dell'incidentale istanza cautelare.

4. Alla pubblica udienza del 9 maggio 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato, alla stregua della motivazione che segue.

1.1. La deducente ha, in buona sostanza, lamentato che l'iter procedimentale espletato sarebbe contraddistinto dalla mancanza di “completa ed approfondita analisi” di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto, unitariamente considerato e dalla carenza di una “comparazione” fra il sacrificio imposto all'ambiente dall'intervento progettato e l'utilità socio-economica di quest'ultimo. In particolare, ha formato oggetto di contestazione ciascuno dei punti in cui si articola l'impianto motivazionale dell'impugnato diniego.

1.1.1. Al riguardo, osserva in primo luogo il Collegio come taluni dei predetti aspetti della motivazione siano in realtà tra essi correlati sul piano logico, dovendo così essere esaminati congiuntamente.

1.1.1.1. L'Ente intimato ha innanzitutto sostenuto che: «la documentazione tecnica prodotta a corredo dell'istanza di V.I.A. non ha dimostrato la compatibilità dell'intervento rispetto al contesto territoriale di riferimento, costituito da un



tipico paesaggio agrario con ampie zone caratterizzate da una notevole naturalità dovuta alla presenza di aree boschive e/o a macchia mediterranea e alle diverse componenti ambientali che lo caratterizzano. Non sono descritti gli impatti cumulativi del progetto proposto con altri dello stesso tipo presenti nel contesto territoriale di riferimento. In particolare la valutazione degli impatti sulle componenti ambientali non è stata effettuata tenendo conto dei possibili effetti derivanti dall'interazione di altri progetti analoghi localizzati nel territorio circostante atteso che gli impatti sulle componenti ambientali (in particolare atmosfera, rumore e traffico veicolare) andrebbero a cumularsi con gli impatti prodotti dall'attività di coltivazione mineraria già presente nel territorio circostante. Infine, non sono state prese in considerazione né le alternative, compresa l'alternativa zero, in modo da compararle con il progetto proposto, né soluzioni alternative sulle modalità di coltivazione mineraria e dei ripristini ambientali».

Secondo la ricorrente, tale motivazione sarebbe generica e apodittica, non recando concreti riscontri “in ordine allo stato dei luoghi rappresentato”, né indicando i profili specifici con riferimento ai quali l'intervento progettato risulterebbe “non compatibile” con il descritto contesto territoriale.

1.1.1.2. In proposito, osserva il Collegio che lo studio di impatto ambientale presentato dalla ricorrente, al punto 3.9. lo descrive di tipo “alto-collinare”, con aree incolte destinate a pascolo e aree potenzialmente coltivabili, salvo poi a evidenziare che in loco è già comunque percepibile l'azione antropica, risultando le aree coltivabili e quelle coltivate in parte già modificate dall'azione dell'uomo che ne ha praticato la coltivazione con mezzi meccanici. Viene pure precisato che dal punto di vista percettivo, l'area in questione, per la sua collocazione morfologica, non sarebbe visibile né dalla SS 401, né dalla SS Ofantina, né, tantomeno, dal centro urbano di Pescopagano.

1.1.1.3. L'Ente regionale intimato ha sostenuto che il parere negativo deriverebbe «dalle conclusioni delle analisi della documentazione tecnica, nella quale non sono stati affatto affrontati gli aspetti citati nel punto 1 (impatti cumulativi, alternative di progetto e alternativa zero): tali aspetti devono far parte dei contenuti dello studio di impatto ambientale, come prevede l'allegato VII del d.lgs. n. 152/2006, e la carenza di questi elementi non consente di definire la significatività degli impatti».

1.1.1.4. Tuttavia, come osservato nel ricorso, risulta prodotto agli uffici regionali sin dal 3 ottobre 2011 il documento denominato “Studio di impatto ambientale – sintesi non tecnica”, in cui i punti di criticità testé segnalati risultano effettivamente trattati. In particolare, al capo “1.b Cumulo con altri progetti” si dà atto «dell'assenza nell'area di altri progetti con i quali le attività di scavo e di recupero ambientale pianificate possano interferire», di come non vi siano «nelle vicinanze attività in esercizio che determinano interferenze con il progetto di coltivazione e recupero ambientale oggetto di richiesta», e della disponibilità ad adeguarsi a «eventuali prescrizioni da parte delle autorità regionali competenti e/o che interverranno nelle procedure di rilascio dell'autorizzazione». Al successivo capo “1.e – Inquinamento e disturbi ambientali”, si legge che la cava «è ubicata decisamente in zona agricola, distante dal centro abitato e, comunque, non sono presenti in area neanche borghi rurali e/o case sparse. La cava è ubicata in un'area a debole acclività, a vocazione esclusivamente agricola, lontana dai fabbricati», mentre sono da ritenersi trascurabili sia il livello di emissioni acustiche sull'ambiente, non essendo previsto il ricorso all'uso dell'esplosivo e non annoverandosi «rumori aggiuntivi derivanti da attività interferenti», sia l'emissione delle polveri in atmosfera, in relazione alle programmate tecniche di abbattimento. Dal capo “2.a – Utilizzazione attuale del territorio”, emerge poi che non vi sono “zone sensibili” che possano risentire degli effetti comunque determinati da un esercizio di attività di cava, nonché la sufficienza delle infrastrutture di collegamento al sito estrattivo «essendovi un'arteria comunale che poi si raccorda alla strada provinciale». Peraltro, non dissimile ricostruzione è stata tracciata nello studio di impatto ambientale, ove al punto 2.3 si è dato atto della presenza nelle vicinanze del sito di un'unica cava che estrarrebbe argilla, mentre dalle altre cave sarebbe tratto materiale diverso. Infine, al ripristino ambientale è poi stato dedicato un paragrafo del documento intitolato “valutazione di impatto ambientale”, nonché il punto 3.9 dello studio di impatto ambientale.

1.1.1.5. Ora, tali elementi non risultano adeguatamente ponderati, quantomeno al fine della loro confutazione, sicché il sindacato giurisdizionale, ancorché rapportato a un giudizio espressione di discrezionalità tecnica, si estende al rilievo dell'insufficienza della motivazione espressa dall'Amministrazione. E ciò a maggior ragione alla luce di quanto riportato nella nota a firma del Sindaco del Comune di Pescopagano del 12 gennaio 2017, prot. n. 198 che ne confermano in buona sostanza la portata, come meglio si osserverà in seguito.

1.1.1.6. Da quanto innanzi rilevato emerge, altresì, l'insufficienza della motivazione per l'ulteriore profilo della «eccessiva pressione antropica in un contesto territoriale già caratterizzato da altre attività di coltivazione mineraria», in quanto, come si è visto, nella documentazione prodotta si è dato atto, senza oggettiva confutazione dell'Amministrazione intimata, della prescelta ubicazione in zona agricola, distante dal centro abitato in assenza finanche di borghi rurali o case isolate, e dell'assenza, nell'area, di altri progetti o iniziative in grado di interferire con l'apertura della cava, sicché non appaiono adeguatamente chiariti gli elementi che hanno sostanziato il giudizio di segno negativo dell'Ente regionale. Soprattutto, non risultano in alcun modo considerati i contenuti della richiamata nota a del Comune di Pescopagano del 12 gennaio 2017 che, per tale aspetto, si pone in frontale contrasto con l'approdo regionale, sostenendo, tra l'altro, l'assenza di «condizioni ostative di natura ambientale al progetto di coltivazione mineraria della cava in oggetto».

1.2. Da altra angolazione, il diniego valorizza diffusamente il parere negativo espresso dal Comune di Pescopagano nelle note del 29 giugno e del 29 dicembre 2011, nonché del 7 dicembre 2013.



1.2.1. Tuttavia, in allegato alle osservazioni partecipative rese dalla società deducente in riscontro al preavviso di diniego è stata prodotta la ripetuta nota del Sindaco *pro tempore* di Pescopagano del 12 gennaio 2017, secondo cui «in riferimento all'istanza in oggetto ed in base alla documentazione agli atti ed al sopralluogo effettuato nelle aree comunali interessate dal progetto di cava, si conferma che: 1. la cava dista, in linea d'aria, circa 4.5 km dal centro urbano di Pescopagano; 2. non risulta interessata alcuna viabilità di servizio e di attraversamento di alcun centro urbano, essendo la cava immediatamente accessibile dall'area industriale di "Nerico" e dalla SS 401; 3. la suddetta cava non risulta visibile dal centro urbano di Pescopagano o di altro comune; 4. l'area di cava dista circa 500 metri dal bosco di "Nerico"; 5. nel territorio di Pescopagano non esistono altre cave attive di argilla e la cava più vicina, di litotipi calcarei, si trova in località "Cesine" che dista, dall'area di cava, circa 7.5 km in linea d'aria; 6. si avranno ricadute socio-economiche ed occupazionali positive per l'intero territorio. Per i motivi sopra esposti, si ritiene che non sussistano condizioni ostative di natura ambientale al progetto di coltivazione mineraria della cava in oggetto».

1.2.2. Si tratta di conclusioni che non soltanto sovvertono le precedenti valutazioni della stessa Amministrazione comunale, ma che finiscono col collimare coi contenuti della documentazione prodotta in sede istruttoria dalla odierna ricorrente, innanzi richiamati. A fronte di ciò sarebbe stata necessaria un'adeguata opera di verifica ed eventuale confutazione da parte dell'Ente procedente, mentre nel verbale del CTRA del 2 marzo 2017 si legge soltanto e laconicamente che «Inoltre la nota n. 198 del 12 gennaio 2017 del Sindaco del Comune di Pescopagano fornisce elementi che in parte sono stati già considerati nell'istruttoria dell'Ufficio Compatibilità Ambientale e nell'esame del progetto nel C.T.R.A. (come la non visibilità e la distanza di 4.5 km dal centro abitato e l'accessibilità dalla S.P. n. 401, ecc..) ed aggiunge ulteriori informazioni come la vicinanza del progetto in questione al bosco Nerico, tra l'altro, come riportato anche nella nota n. 7383 del 29 dicembre 2011 del Comune di Pescopagano, con la quale il Comune di Pescopagano ribadisce il parere negativo all'apertura di nuove cave». Il CTRA, quindi, testualmente ha dato atto di come in tale nota siano stati "forniti" ulteriori elementi non considerati in sede istruttoria, salvo poi a non procedere alla relativa disamina e valutazione. Così come del tutto assente è ogni riferimento al perché i precedenti pareri dell'Amministrazione comunale prevarrebbero su quello cronologicamente più recente e favorevole all'apertura della cava.

1.3. Coglie nel segno la dedotta censura di difetto di istruttoria e motivazione relativa alla nota prot. 76564/170D del 13 maggio 2014 dell'Ufficio geologico e attività estrattive dell'Ente regionale del 29 aprile 2014, pure richiamata nei verbali del CTRA. In effetti, in tale nota si legge meramente che è stato acquisito il parere del Comitato regionale per le attività estrattive che nella seduta del 29 aprile 2014, «a conclusione di una complessa attività istruttoria, come da nota allegata esplicativa, ha espresso il seguente parere che di seguito si riporta: "sfavorevole preso atto delle problematiche territoriali illustrate da Sindaco che si ritengono incompatibili con raccoglimento della istanza in questione"».

1.3.1. Sul punto, occorre subito rilevare che: a) la «nota allegata esplicativa» non fa riferimento alcuno alla seduta del 29 aprile 2014; b) risulta essere stato chiesto un supplemento istruttorio all'Ufficio geologico, ma non viene precisato se effettivamente lo stesso sia stato acquisito e, nel caso, quale sia il contenuto; c) il Comitato ha ritenuto, nella seduta dell'11 dicembre 2013, di procedere a un sopralluogo, ma non si è precisato se lo stesso abbia avuto luogo e quali ne siano stati gli esiti. Fermo quanto innanzi, il diniego del Comitato risulta appiattito sulle "problematiche territoriali" illustrate dal Sindaco di Pescopagano, difettando ulteriori elementi ostativi. Ebbene, ritiene il Collegio che sarebbe stato necessario sottoporre al Comitato regionale anche la più volte citata nota comunale del 12 gennaio 2017, dalla quale emerge un quadro ambientale del tutto differenziale, e l'assenza di cause ostative per tale versante, sì da consentire all'organo regionale una più completa valutazione.

1.4. Non è idonea a costituire, di per sé sola, causa efficiente di diniego la considerazione secondo cui «il recupero ambientale dell'area di coltivazione mineraria di cui al progetto in esame non è previsto che avvenga in modo contestuale alla coltivazione mineraria ma solo alla fine dei lavori di coltivazione mineraria di ogni singola fase, unitamente alla coltivazione mineraria della fase successiva, determinando così aree degradate dalla coltivazione mineraria e non ripristinate di ampia dimensione con effetti percettivi ed ambientali negativi per il contesto territoriale di riferimento che risulta costituito da un tipico paesaggio agrario con ampie zone caratterizzate da una notevole naturalità dovuta alla presenza di aree boschive e/o a macchia mediterranea», avendo la società manifestato disponibilità ad adeguarsi alle prescrizioni regionali eventualmente impartite in sede di autorizzazione.

1.5. Non sono stati chiariti, infine, il rilievo e l'incidenza, sul versante motivazionale del provvedimento di diniego, dell'esposto fatto tenere da una non meglio identificata "Associazione Terra Nostra" e delle osservazioni di Michele Maffullo, in dichiarata qualità di proprietario di fondo finitimo a quello su cui dovrebbe essere realizzato l'intervento.

2. Dalle considerazioni che precedono discende l'accoglimento del ricorso.

3. Sussistono giusti motivi, in ragione delle peculiarità della questione, per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

(Omissis)