

Verifica di assoggettabilità a VIA di un impianto di frantumazione e vagliatura inerti

T.A.R. Puglia, Lecce - Sez. I 15 febbraio 2021, n. 265 - Pasca, pres.; Rotondano, est. - Messapica Inerti S.r.l. (avv.ti Gianfreda e Leuci) c. Comune di Francavilla Fontana (avv. Tuccari).

Ambiente - Attività di estrazione cava - Verifica di assoggettabilità a VIA degli impianti esistenti.

(Omissis)

FATTO

La Società ricorrente - titolare di attività di estrazione cava in esercizio, in virtù di decreto autorizzativo dirigenziale della Regione Puglia n. 1 del 14 gennaio 1999, ai sensi della legge regionale n. 37/1985, in località "Donna Laura", in zona agricola del Comune di Francavilla Fontana - ha impugnato, domandandone l'annullamento:

- la nota prot. n. 48631 del 13 novembre 2019, avente a oggetto <<Procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale in adeguamento a quanto previsto dall'art. 1 comma b della lr 33/2016 "Disposizioni in materia di Valutazione di Impatto Ambientale - Soc. Messapica inerti srl - Contrada Donna Laura - Cava di calcare -. Ai sensi dell'art. 3 comma 3 della LR 11/2001". Convocazione conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti degli artt. da 14 a 14 - quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241. Trasmissione verbale del 07.11.2019>>, con cui il S.U.A.P. del Comune di Francavilla Fontana, a seguito della conclusione della Conferenza dei Servizi del 7 novembre 2019 (sull'istanza della Società in data 13 febbraio 2018, di "avvio alla Procedura di Verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale"), ha trasmesso "copia del verbale n. 5/2019 con tutta la documentazione citata, facente parte dello stesso e che di seguito si elenca: 1) Nota prot. n. 43802 del 09.10.2019 dell'ARPA Puglia; 2) Nota prot. n. 44129 del 10.10.2019 a firma del Dirigente per Tutela del Paesaggio. 3) Nota prot. n. 47856 del 06.11.2019 dell'Autorità di Bacino";

- tutti i verbali della conferenza di servizi del procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A. degli impianti esistenti (cava di calcare), in particolare i verbali del 13 (rectius, 7) novembre 2019 (con cui è stata conclusa la conferenza dei servizi, "decidendo di procedere per la verifica di compatibilità a VIA, valutando i pareri espressi esclusivamente degli Enti predisposti a tal fine finalizzati all'approfondimento delle valutazioni di impatto ambientale delle attività produttive"), del 19 settembre 2019 e del 10 luglio 2019;

- il parere A.R.P.A. prot. n. 71990 del 9 ottobre 2019, recante <<Procedura di verifica di Assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale in adeguamento a quanto previsto dall'art. 1 comma B della LR 33/2016 "Disposizioni in materia di Valutazione di Impatto Ambientale" - Soc. Messapica Inerti s.r.l. - Contrada Donna Laura - Cava di calcare - Ai sensi dell'art. 3 comma 3 della L.R. 11/2011". Richiesta parere di competenza (Prot. Comune di Francavilla F.na n° 40545 del 24.09.2019 - Prot. Arpa Puglia n° 67813 del 25.09.2019>>;

- ove occorra, il parere per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale di cui alla nota prot. n. 44129 del 10 ottobre 2019 del Comune di Francavilla Fontana, con cui la Commissione Locale per il Paesaggio, all'esito dell'esame dell'istanza di verifica di assoggettabilità a V.I.A. in adeguamento a quanto previsto dall'art. 1, comma b della legge regionale pugliese n. 33/2016, ha reputato "necessario che sia avviata la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale";

- tutti gli atti connessi presupposti e/o consequenziali, in particolare, per quanto di interesse:

- le richieste di integrazione documentale;

- le note comunali di richiesta integrazione prot. n. 8695 dell'8 marzo 2018 (con cui è stata rilevata l'improcedibilità dell'istanza del 14 febbraio 2018 per carenza degli elementi essenziali ai sensi del decreto legislativo n. 152/2006 e ss.mm.ii., indicando la documentazione integrativa ritenuta necessaria al fine del perfezionamento della domanda medesima), prot. n. 9375 del 12 marzo 2018 (di richiesta integrazione documentale, inviata per posta ordinaria) e prot. n. 22372 del 14 giugno 2018 (di reinvio della nota prot. n. 9375/2018, con allegata missiva dell'Area Tecnica Urbanistica prot. n. 8695 dell'8 marzo 2018);

- l'ordinanza dirigenziale n. 216 del 10 luglio 2018, con cui il Comune di Francavilla Fontana ha ordinato alla Società ricorrente la demolizione dei manufatti e degli impianti abusivamente realizzati presso l'impianto produttivo in questione (essenzialmente, impianto di frantumazione e vagliatura inerti, barriere arboree frangivento e recinzioni murarie difformi, nastri trasportatori scoperti, impianto di betonaggio realizzato in totale difformità dal progetto assentito con permesso di costruire n. 217 del 20 luglio 2006) e ha ordinato la sospensione immediata dell'attività di frantumazione e vagliatura inerti, dell'attività di betonaggio nonché delle attività di coltivazione della cava di calcare;

- le note di convocazione della conferenza di servizi.

Ha chiesto, altresì, il risarcimento dei danni ad essa cagionati dal ritardo nell'istruttoria, asseritamente dovuto a colpevole negligenza ed inerzia del Comune di Francavilla Fontana.



A sostegno del gravame ha dedotto le seguenti censure, così rubricate:

- 1) Violazione dell'art. 16 della legge regionale pugliese n. 11/2001 - Violazione degli artt. 14 *ter* della legge n. 241/1990 - Carezza di istruttoria e di motivazione - Perplessità dell'azione amministrativa;
- 2) Violazione dell'art. 14 *ter* della legge n. 241/1990 - Carezza di motivazione e di istruttoria - Illogicità manifesta;
- 3) Carezza di motivazione e di istruttoria - Illogicità manifesta - Perplessità dell'azione amministrativa;
- 4) Violazione dell'art. 16 della legge regionale pugliese n. 11/2001 - Violazione dell'art. 14 della legge n. 241/1990 - Violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241/1990 - Violazione delle garanzie di partecipazione - Carezza di istruttoria - Arbitrarietà dell'azione amministrativa;
- 5) Violazione della legge regionale pugliese n. 33 /2016 e della delibera della Giunta regionale pugliese n. 1368 dell'8 agosto 2017 - Arbitrarietà dell'azione amministrativa;
- 6) Violazione dell'art. 16 della legge regionale pugliese n. 11/2001 - Violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 152/2006 - Arbitrarietà dell'azione amministrativa;
- 7) Violazione dell'art. 2 *bis* della legge n.241/1990 - Arbitrarietà dell'azione amministrativa;
- 8) Risarcimento del danno.

Si è costituito in giudizio il Comune di Francavilla Fontana, contestando *in toto* le avverse pretese e chiedendo il rigetto del ricorso.

Si è costituita in giudizio A.R.P.A. Puglia, parimenti contestando *in toto* le avverse pretese e chiedendo la reiezione del gravame.

Le parti hanno successivamente svolto e ribadito le rispettive difese.

All'udienza pubblica del 23 settembre 2020, su istanza di parte, la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

0. - Il ricorso è infondato nel merito e deve essere, quindi, respinto.

1. - Con la prima censura, la Società ricorrente deduce, innanzitutto, l'asserito perfezionamento, *per silentium*, dell'esclusione dalla V.I.A. di cui all'istanza del 13 febbraio 2018 (di verifica assoggettabilità a V.I.A.): invoca in proposito l'applicazione dell'art. 16, comma 7 della legge regionale pugliese n. 11/2001 e assume che *“L'esito negativo della verifica di assoggettabilità a VIA interviene in data 13/11/2019, dopo che l'esclusione dalla VIA si era perfezionata in data 17/8/2018 per silentium ai sensi dell'art.16 co.7 L. R. 11/2001, in virtù del decorso di sessanta giorni dalla ricezione in data 18/6/2018 della documentazione integrativa richiesta dall'Amm.ne comunale”*.

Lamenta, poi, la violazione dell'art. 14-*ter* della legge n. 241/1990 (secondo cui *“Si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso ai sensi del comma 3 la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza”*), essenzialmente per non avere il Comune di Francavilla Fontana concluso il procedimento di conferenza di servizi in senso favorevole a Messapica Inerti quanto meno nella seduta del 19 settembre 2019, non essendo in tale data pervenuto alcun parere negativo da parte degli Enti chiamati a partecipare.

Sostiene l'irrelevanza della mancata comunicazione ad A.R.P.A. della seduta della conferenza dei servizi del 19 settembre 2019, a seguito della pubblicità effettuata ai sensi della legge regionale pugliese n. 11/2001 e della conoscenza, da parte di A.R.P.A., del procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A. sin dal 1° marzo 2019, in ragione delle osservazioni trasmesse dall'Associazione Donna Laura.

- La censura va disattesa.

1.1.1 - Ed invero, quanto al dedotto perfezionamento del silenzio- assenso *ex art. 16 (“Procedura di verifica”)*, comma 7 della legge regionale pugliese 12 aprile 2001, n. 11 (*“Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale”*), è sufficiente - e dirimente - osservare che il testo normativo invocato dalla Società ricorrente (cfr. pag. 7 dell'atto introduttivo del giudizio - *“L'autorità competente si pronuncia non oltre i sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta del proponente ovvero della presentazione della documentazione integrativa, esprimendosi contestualmente sulle osservazioni presentate. Decorso tale termine, in caso di silenzio dell'autorità competente il progetto si intende escluso dalla procedura di VIA”*) è stato superato dalle successive modifiche dell'art. 16, comma 7 della legge regionale n. 11/2001, risultando la menzionata disposizione, come da ultimo sostituita dall'art. 26, comma 1, lettera b), della legge regionale pugliese 19 febbraio 2008, n. 1, così formulata, per quanto di rilievo:

“L'autorità competente si pronuncia non oltre i sessanta giorni dalla data di presentazione della richiesta del proponente ovvero della presentazione della documentazione integrativa, esprimendosi contestualmente sulle osservazioni presentate. Il decorso di tale termine è subordinato al compimento delle forme di pubblicità di cui al comma 3, ovvero, in caso di inerzia dei comuni nell'affissione all'albo pretorio, delle forme di pubblicità già indicate al comma 2 dell'articolo 11. Avverso il silenzio inadempimento dell'autorità competente sono esperibili i rimedi previsti dalla normativa vigente”.



1.1.2 - Riguardo, poi, all'asserita violazione dell'art. 14-ter della legge n. 241/1990, osserva il Collegio che il parere di A.R.P.A. Puglia è stato formalmente richiesto dal Comune di Francavilla Fontana, nell'ambito del procedimento *de quo*, il 24 settembre 2019 e tempestivamente - e motivatamente (si veda *infra*) - reso il 9 ottobre 2019 e che il parere della Commissione Locale per il Paesaggio è stato, infine, acquisito con la nota del 10 ottobre 2019.

Peraltro, non può darsi rilievo, ai fini in questione (acquisizione del parere obbligatorio di competenza), alla dedotta circostanza della conoscenza da parte di A.R.P.A. del procedimento *de quo*, a seguito della pubblicità ai sensi della legge regionale n. 11/2001 e della trasmissione delle osservazioni della Associazione Donna Laura (già in data 1° marzo 2019), vieppiù ove si consideri che la stessa Ditta ha provveduto - ancora - nel mese di giugno 2019 a sostituire la tavola n. 3 di progetto (si veda la nota prot. n. 27658 del 24 giugno 2019, con cui il Comune di Francavilla Fontana ha dato notizia che, successivamente alla nota del 10 giugno 2019 di convocazione della conferenza di servizi, la Società, con nota del 18 giugno 2019, ha "rimesso la tavola 3 da sostituire a quella precedente di pari denominazione", con la conseguente pubblicazione) e che con nota prot. n. 30202 del 10 luglio 2019, premesso il richiamo alla precedente propria missiva prot. n. 3360 del 15 marzo 2019 (relativa alla rilevata carenza e non conformità della proposta progettuale "a quanto disposto dal regolamento di cui al Titolo VI delle N.T.A. del P.R.A.E. vigente"), il Servizio Attività Estrattive della Regione Puglia ha ritenuto - ancora - necessaria l'integrazione del progetto di prosecuzione dell'attività estrattiva con ulteriore documentazione.

2. - La Società ricorrente lamenta, poi, la violazione dell'art. 14-ter della legge n. 241/1990, sostenendo, essenzialmente, che la locuzione "posizioni prevalenti" ivi contenuta debba intendersi in senso meramente quantitativo, sicché il Comune di Francavilla Fontana non avrebbe potuto concludere negativamente la conferenza, sulla scorta dei rilievi negativi dell'A.R.P.A. e della Commissione Comunale del Paesaggio, una volta che nel procedimento esistevano pareri favorevoli in numero superiore e senza adeguata motivazione a supporto: deduce, sul punto, che hanno "rilasciato parere favorevole di non assoggettabilità a VIA Regione Puglia (prot. n. 12124 del 17/9/2019), Provincia di Brindisi (nota prot. n.21300 del 2/7/2019), Autorità di Bacino (nota prot. n.31549 del 19/7/19 e prot. n. 47856 del 6/11/19), Soprintendenza ai Beni Architettonici e Paesaggistici per le Province di Lecce Brindisi e Taranto, ASL BR e Acquedotto Pugliese spa. Hanno invece espresso parere negativo ARPA Puglia (prot. n.43802 del 9/10/2019) e la Commissione comunale Paesaggio (prot. n.44129 del 10/10/2019)".

2.1 - Anche questa censura è infondata.

Ed invero, il concetto di "posizioni prevalenti" di cui all'art. 14 ter della legge n. 241/1990 non è prettamente numerico, bensì consiste in una valutazione elastica, basata sull'importanza e sulle ragioni di ogni parere acquisito, la quale lascia, dunque, ampi margini di discrezionalità all'Amministrazione procedente, fermo l'obbligo di esprimere una congrua motivazione (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sezione Seconda, 4 marzo 2020, n. 431): motivazione congrua e adeguata (anche in applicazione del principio di precauzione in materia ambientale) espressa dal Comune di Francavilla in relazione alla tipologia del procedimento attivato (verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale, appunto, che ha la finalità di valutare se un progetto determini o meno potenziali impatti ambientali significativi e negativi e, quindi, debba o meno essere sottoposto al procedimento di V.I.A.), laddove il civico Ente, preso atto, in particolare, dei pregnanti e incisivi rilievi di cui al parere negativo dell'A.R.P.A. Puglia del 9 ottobre 2019, ha, infine, espresso la propria determinazione finale di assoggettabilità a V.I.A., "valutando i pareri espressi esclusivamente degli Enti predisposti a tal fine finalizzati all'approfondimento delle valutazioni di impatto ambientale delle attività produttive".

3. - Con il terzo motivo di gravame, la Società ricorrente censura l'illegittimità del parere dell'A.R.P.A. Puglia, sostenendo che <<Tale parere muove da un radicale errore di fondo per cui l'oggetto della verifica di assoggettabilità a VIA si identifichi con un mero "progetto" di attività, la cui "descrizione" (per "componenti ambientali" o "probabili effetti rilevanti", vedi pag. 1) risulterebbe carente>>, nel mentre "l'istanza di Messapica Inerti srl non riguarda un mero progetto di impianto, bensì un impianto già esistente, autorizzato e (alla data di presentazione dell'istanza 13/2/2018) in piena attività", mai oggetto di contestazioni o rilievi di sorta (nonostante i sopralluoghi della stessa A.R.P.A.); assume che, "Per inciso, l'ordinanza comunale n. 216/2018 di sospensione dell'attività della ricorrente è autonomamente illegittima ove per assurdo possa costituire il presupposto arbitrario per escludere ex post la presenza dell'attività e determinare l'esame dell'istanza 13/2/2018 come se gli impianti di Messapica Inerti srl non fossero già autorizzati"; inoltre, A.R.P.A. avrebbe rilevato contraddittoriamente "alcune circostanze di fatto particolarmente significative" (quali l'omesso completamento dell'estrazione di pietra calcarea per inerti prevista dal piano giacimentologico approvato, l'ubicazione a circa Km 2,5 dal centro abitato di Francavilla Fontana) e avrebbe effettuato <<valutazioni per le quali non è competente, come nel caso in cui - sul rilievo che "alcune porzioni dell'area di cava (quelle maggiormente depresse) sono perimetrate secondo l'AdB come area a media pericolosità e bassa pericolosità idraulica" - sostenga che "non risulta relazionata in merito agli effetti che tale potenziale criticità possa valere sul progetto in parola attraverso uno studio di compatibilità idrologica e idraulica">> (rilievo che afferma "errato e smentito proprio dalla Autorità di Bacino, specificamente competente, che ha invece rilasciato espresso parere favorevole di non assoggettabilità a VIA sin dal 9/4/2019").

Lamenta, inoltre, "per scrupolo difensivo" (atteso che la determinazione finale si fonda esclusivamente sul parere dell'A.R.P.A.) l'illegittimità del parere della Commissione Locale per il Paesaggio, rispetto al quale contesta la ritenuta

necessità dell' <<approfondimento in sede di VIA nonostante l'intera area di cui si verte è: - del tutto priva di vincoli di alcun tipo; - espressamente destinata e tipizzata "cave attive" dal Piano Regionale Attività Estrattive PRAE, ovvero vincolata alla coltivazione di cava; - tipizzata come zona agricola, la cui destinazione ricomprende la coltivazione di cava>> e contesta al riguardo sia il "riferimento alla Piana Brindisina", "di per sé inconsistente, in quanto l'area della Piana si estende per circa cinquanta chilometri di diametro sino a Brindisi", sia <<l'asserita presenza "in prossimità dell'area di cava" di presunti beni monumentali, che infatti non sono indicati, né sono specificate quali sarebbero le presunte interazioni di criticità>>, evidenziando pure che "gli unici beni monumentali censiti sono distanti dalla cava oltre due km" e che "la riferita presenza di olivi secolari e di alcuni insediamenti è del tutto irrilevante in quanto insistono nell'area limitrofa sin dall'avvio delle attività nel 1999 e non ha impedito allora il rilascio delle autorizzazioni in favore della società, onde non possono escludere oggi la compatibilità paesaggistica e la prosecuzione dell'attività degli impianti esistenti"; sostiene, poi, che "Anche la pretesa di verifica in sede di VIA dell'impatto visivo degli impianti è erronea e pretestuosa, in quanto tutti gli impianti sono ubicati all'interno della cava ad una profondità di circa mt. 15,00, quindi non visibili dal piano di campagna se non dal ciglio di cava".

3.1 - Anche queste doglianze vanno disattese.

3.1.1. - Innanzitutto, entrambi i pareri risultano resi nell'ambito dell'attivata procedura per la verifica di assoggettabilità a V.I.A., "in adeguamento a quanto previsto dall'art. 1 comma b della L.R. 33/2016", secondo cui:

"1. Ai fini della corretta applicazione della direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, come codificata dalla direttiva 2011/92/UE del Consiglio del 21 maggio 1992, a sua volta modificata dalla direttiva 2014/52/UE del Parlamento e del Consiglio del 16 aprile 2014 e della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 e della direttiva 2009/147/CEE del Parlamento e del Consiglio del 30 novembre 2009, sono assoggettate alle procedure di verifica di assoggettabilità a Valutazione di impatto ambientale (VIA) e, ove previsto, di Valutazione di incidenza ambientale (VINCA) ai sensi delle disposizioni recate dal decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (Norme in materia ambientale) e dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003 n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche):

.... b) le attività estrattive autorizzate ai sensi della L.R. n. 37/1985 con provvedimento formale conseguito a partire dal 3 luglio 1988 senza aver ottenuto motivato ed espresso provvedimento di VIA e, ove previsto, di VINCA".

E' evidente, quindi, il chiaro riferimento a impianto esistente e autorizzato in virtù della richiamata disciplina di settore (in particolare, il parere di A.R.P.A. espressamente premette che la cava, secondo dichiarazione del proponente, è attiva con autorizzazione n. 1 del 14 gennaio 1999).

3.1.2 - Riguardo al parere dell'A.R.P.A., osserva il Collegio che lo stesso, articolato e dettagliato in ben undici punti, è correttamente e adeguatamente (pluri)motivato, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità tecnica di competenza, in ragione delle evidenziate - e non specificamente contestate da parte ricorrente - plurime carenze in ordine a specifici aspetti della relazione tecnica di parte relativa alla "verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale".

Si pensi, in particolare: all'omessa produzione di apposita "relazione tecnica al fine di definire compiutamente l'area dello stoccaggio delle terre e rocce da scavo. Altresì il proponente non prodotto relazione specialistica per le terre e rocce da scavo quanto previsto dal D.P.R. 120/2017" (punto n. 4); all'omessa produzione della valutazione di impatto acustico (punto n. 5); quanto alle "a) emissioni in atmosfera derivanti dall'attività dei motori a combustione dei mezzi e delle macchine operative di cantiere; b) innalzamento e diffusione di polveri durante le fasi di sagomatura delle pareti di cava e in particolare durante la realizzazione dei gradoni perimetrali; c) alterazione del clima acustico connesso all'esercizio ed alla movimentazione di uomini, mezzi e materiali; d) smaltimento delle acque meteoriche e reflue di cantiere", al rilievo secondo cui "Non risulta sufficientemente relazionato in merito agli effetti prodotti da tali impatti e le eventuali azioni compensative e/o mitigatrici da porre in essere" (punto n. 6); in relazione alle "principali problematiche indotte dalla fase di realizzazione dell'opera sulla componente atmosfera", relative alla "produzione di polveri durante la frantumazione del tout-venant e le emissioni di gas e particolato provenienti dai mezzi d'opera meccanici", al rilievo che "Non risulta sufficientemente relazionato in merito agli effetti prodotti da eventuali emissioni diffuse, misure di protezione ed eventuali azioni compensative e/o mitigatrici da porre in essere" (punto n. 7); in riferimento agli interventi previsti che "potrebbero avere un impatto rilevante sulla vegetazione, sulla flora e sulla fauna del luogo solo durante la fase di cantiere, compatibilmente con la localizzazione puntuale degli interventi di frantumazione da realizzare", al rilievo che "Non risulta sufficientemente relazionato in merito agli effetti prodotti da tali impatti e le eventuali azioni compensative e/o mitigatrici da porre in essere" (punto n. 8); in ordine alla segnalata presenza di villette unifamiliari poste a distanza di centocinquanta metri, al rilievo che non risulta sufficientemente relazionato in merito agli impatti prodotti dall'attività di cava nei confronti di tali manufatti e che occorre identificare in maniera puntuale tutti gli elementi bersaglio posti a una distanza non inferiore a 500 metri dalla cava.

3.1.3 - Quanto al parere della Commissione Locale per il Paesaggio, lo stesso risulta adeguatamente (pluri)motivato, in specie in relazione al "forte impatto visivo polverulento, scarsamente conservativo delle componenti ambientali (flora e

fauna autoctone)”, evidentemente riferito all’esercizio della cava, ravvisando, infine, la necessità dell’attivazione della procedura di V.I.A. “*al fine di tutelare gli aspetti paesaggistici del sito già ampiamente compromessi*” proprio dalla pluriennale attività esercitata *in loco* dalla Società ricorrente.

4. - La Società ricorrente deduce, poi, la violazione dell’art. 16, comma 8 della legge regionale pugliese n. 11/2001, secondo cui “*l’autorità competente può subordinare l’esclusione del progetto dalla procedura di VIA a specifiche prescrizioni finalizzate all’eliminazione e/o alla mitigazione degli impatti sfavorevoli sull’ambiente, alle quali il proponente è tenuto ad adeguarsi nelle fasi della progettazione successive a quella preliminare; può inoltre sottoporre la realizzazione del progetto a specifica azione di monitoraggio, da effettuarsi nel tempo e con le modalità stabilite*”.

Assume che “*sia la Regione Puglia che la Provincia di Brindisi, unici soggetti competenti al rilascio di autorizzazione in favore della ricorrente, hanno correttamente espresso parere favorevole ponendo specifiche prescrizioni per l’esercizio dell’attività*”, “*Laddove ARPA Puglia e la Commissione Paesaggio, che forniscono apprezzamenti di carattere esclusivamente consultivo e privo di responsabilità autorizzatorie, si sono limitati a valutazioni generiche in ordine all’opportunità di un approfondimento istruttorio, senza indicare invece specifiche prescrizioni utili a garantire la compatibilità ambientale degli impianti*”, anche in considerazione del fatto che <<l’oggetto delle rispettive valutazioni non è un progetto “preliminare” (come previsto dalla L. R. 11/2001), ma un impianto già realizzato e in esercizio da decenni, che durante l’attività non ha mai subito contestazioni né sanzioni>> e considerato pure che l’art. 14 della legge n. 241/1990 <<impone a tutte le Amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi un approccio “costruttivo”, funzionale all’accoglimento della domanda piuttosto che al suo rigetto>>, anche con l’apposizione delle necessarie prescrizioni.

Lamenta, inoltre, la violazione dell’art. 10 bis della legge n. 241/1990 e delle garanzie partecipative.

4.1 - Anche questa censura non convince.

4.1.1. - Ed invero, l’invocato art. art. 16, comma 8 della legge regionale pugliese n. 11/2001 non impone obblighi all’Amministrazione, limitandosi ad attribuire a questa una semplice facoltà, il cui mancato esercizio, come pure condivisibilmente osservato dal Comune resistente, non può formare oggetto di contestazione né in assoluto né, soprattutto, a fronte delle criticità evidenziate dai pareri dell’A.R.P.A. e della Commissione Locale per il Paesaggio.

4.1.2 - Non si ravvisa, poi, la dedotta violazione dell’art.10 bis della legge n. 241/1990, in considerazione del modulo procedimentale *de quo* (conferenza di servizi), nell’ambito del quale la partecipazione del privato è normativamente prevista e disciplinata.

5. - Parte ricorrente lamenta, ancora: che “*La determinazione di assoggettabilità a VIA contenuta nei provvedimenti impugnati è autonomamente illegittima in mancanza di accoglimento dell’istanza formulata nella seduta di conferenza di servizi del 7/11/2019 di prosecuzione delle attività di Messapica Inerti srl in applicazione della deliberazione G. R. Puglia n. 1368 del 8/8/2017 (vedi verbale pag. 3)*”; che “*L’istanza di verifica di assoggettabilità a VIA del 13/2/2018 è stata presentata allorché l’attività era pienamente in esercizio*”; e che, <<Successivamente, con ordinanza n. 216 del 10/7/2018 il Dirigente dell’Ufficio Tecnico ha sospeso l’attività della ricorrente sul presupposto non veritiero: secondo cui “*Messapica Inerti srl non ha dato corso alla procedura di cui alla L. R. n.33/2016*” (pag.6)>>.

Richiama l’art. 1, comma 2 della legge regionale pugliese n. 33 del 23 novembre 2016 (secondo cui, “*ai fini dell’avvio delle procedure gli interessati devono presentare istanza di verifica di assoggettabilità a VIA o di VIA e, ove previsto, di VINCA, dando evidenza al Servizio regionale attività estrattive dell’avvenuto deposito della suddetta istanza entro il termine di centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente articolo. In assenza del predetto adempimento l’attività estrattiva è da intendersi sospesa ad ogni effetto di legge, fino ad avvenuto adempimento*”), come ulteriormente chiarito deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 1368 del 8 agosto 2017 e dalla Regione Puglia - Servizio “Attività Estrattive” con nota n. 14185 del 29 ottobre 2018.

Assume, essenzialmente, che la presentazione, sin dal 13 febbraio 2018, da parte di Messapica Inerti s.r.l. dell’istanza di verifica di assoggettabilità a V.I.A. “*consente la prosecuzione della sua attività sino alla definizione del procedimento di non assoggettabilità a VIA oppure, in mancanza, di VIA*”.

5.1 - Anche queste censure non sono fondate, ove si consideri che “*l’attività di frantumazione e vagliatura inerti, l’attività di betonaggio nonché le attività di coltivazione della cava di calcare*” in questione risultano sospese in virtù dell’ordinanza del Comune di Francavilla Fontana n. 216 del 10 luglio 2018 (pure gravata con il presente ricorso, ma già oggetto - tramite impugnazione con motivi aggiunti - del precedente giudizio n. 182/2018, e sulla cui legittimità si è favorevolmente pronunciata questa Sezione con la sentenza n. 270/2019, sicché sul punto l’odierna azione di annullamento è inammissibile, in virtù del principio del “*ne bis in idem*”), in conseguenza, oltre che del ritenuto “*mancato adempimento della Ditta alla L.R. n. 33/2016*”, anche del “*mancato adempimento ... al D.Lgs. n. 152/2006 (mancanza di autorizzazioni ambientali), alla Ordinanza Sindacale n. 323/R.O. del 12.11.2017, sia a causa delle interferenze, anche fisiche e logistiche, di quest’ultima attività (coltivazione cava di calcare) con le prime due (frantumazione e vagliatura inerti e betonaggio), ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008 e ss.mm. e ii.*”.

E tanto in ragione delle rilevate plurime violazioni delle norme edilizio-urbanistico-ambientali, ivi specificamente indicate, in particolare: “*la presenza delle seguenti opere realizzate in violazione delle norme edilizio-urbanistico-ambientali: 1. n. 1 impianto di frantumazione e vagliatura inerti, comprendente varie attrezzature e manufatti edilizi,*



privo di qualsiasi titolo abilitativo” (e con riferimento al quale il civico Ente oppone, altresì - si veda pag. 4 dell’ordinanza, la decadenza dell’autorizzazione alle emissioni in atmosfera rilasciata dal Dirigente del Settore Ecologia della Regione Puglia - Sezione Autorizzazioni Ambientali n. 180 del 20 dicembre 1999, come risultante dalla ivi menzionata nota della Regione Puglia del 15 settembre 2017); <<2. barriere arboree frangivento e recinzioni murarie difformi per dimensioni e quantità da quanto riportato nella D.I.A. prot. n. 43683 del 18.12.2007, nella Ordinanza Sindacale n. 323/R.O. del 12.11.2017, nella Diffida della Regione Puglia n. 1/2015, prot. n. 4557 del 31.3.2015 (ns prot. n. 11249 del 08.04.2015), nella “Autorizzazione alla coltivazione di cava di calcare, ex art. 8 L.R. n. 37/85” rilasciata dalla Regione Puglia con Decreto del Dirigente del Settore Industria Estrattiva n. 1 in data 14.01.1999. Infatti, tali barriere arboree e tali recinzioni non si sviluppano lungo tutto il perimetro della cava ed hanno altezza e capacità schermante nettamente inferiori ai valori prescritti; 3. numerosi nastri trasportatori scoperti, differientemente da quanto: a. prescritto in riferimento a tutti i nastri trasportatori, senza esclusioni, dalla Regione Puglia con Diffida n. 1/2015, prot. n. 4557 del 31.3.2015 (ns prot. n. 11249 del 08.04.2015); b. accettato integralmente dalla Ditta, giusta nota della stessa in data 08.06.2015, acquisita prot. comunale n. 18641 del 09.06.2015, punto 7; 4. n. 1 impianto di betonaggio difforme dal progetto assentito con Permesso di Costruire n. 217 del 20.07.2006 di cui alla pratica edilizia n. 117/2005, in quanto risultano presenti alcuni manufatti e impianti privi di titoli edilizi ed altri difformi dal citato titolo edilizio già rilasciato>>.

6. - La Società ricorrente si duole, poi, del ritardo con cui il Comune di Francavilla Fontana ha concluso il procedimento in questione, “dopo ben due anni, in violazione del termine massimo di 60 giorni previsto dall’art. 16 L. R. 11/2001 nonché del termine stabilito dall’art. 12 D. Lgs 152/2006”.

Sostiene, in particolare, che “Tale macroscopica violazione della tempistica procedimentale dà conto di per sé della illegittimità dei provvedimenti impugnati”, non potendo “La violazione del termine massimo di conclusione del procedimento essere giustificata dalle richieste di integrazione documentale susseguitesì nell’arco di due anni”, in violazione dell’art.16 della legge regionale pugliese n. 11/2001 (secondo cui “l’ufficio competente accerta, entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta, la completezza degli elaborati presentati. Qualora ne rilevi l’incompletezza richiede entro lo stesso termine per una sola volta, le integrazioni e i chiarimenti necessari... 3. Trascorso il termine per la richiesta delle integrazioni ovvero contemporaneamente alla presentazione di tutta la documentazione integrativa, il proponente provvede al deposito degli elaborati presso l’autorità competente e presso i Comuni interessati. I Comuni danno avviso pubblico dell’avvenuto deposito mediante affissione all’albo pretorio”), essendo l’indizione della conferenza di servizi per la verifica di assoggettabilità a V.I.A. intervenuta soltanto dopo quattordici mesi dall’istanza (con nota prot. n. 25306 del 10 giugno 2019 e di seguito nuovamente con nota prot. n. 29020 del 3 luglio 2019 per la seduta del 10 luglio 2019) e la pubblicazione sull’albo pretorio effettuata soltanto in data 11 febbraio 2019, dopo un anno dalla presentazione dell’istanza e dopo otto mesi dal deposito in data 18 giugno 2018 della documentazione richiesta.

Assume, inoltre, l’ultroneità della richiesta di integrazione documentale di cui alla nota comunale dell’8 marzo 2018.

6.1 - Invoca, poi, l’applicazione dell’art. 2 bis della legge n. 241/1990 (risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell’inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento) e afferma: che, nel caso di specie, la violazione del termine di conclusione del procedimento da parte della P.A. sarebbe evidente e particolarmente grave, “avendo protratto l’istruttoria dell’istanza 13/2/2018 di verifica di assoggettabilità a VIA per quasi due anni, a fronte del termine di sessanta giorni stabilito dall’art.16 L. R. 11/2001”; che “Nel corso dell’istruttoria, inoltre, l’autorità comunale procedente ha commesso innumerevoli errori e inadempimenti (nelle convocazioni, nelle trasmissioni, nelle comunicazioni tra uffici interni ...) e continui ritardi la cui ripetitività e coincidenza, nella peculiare vicenda di cui si tratta, destano più di qualche perplessità sotto il profilo dell’elemento soggettivo e denotano comunque grave e colpevole negligenza”.

Deduce la certezza e il rispetto dei tempi dell’azione amministrativa quale autonomo bene della vita, assumendo che il ritardo nella conclusione del procedimento e il mancato rispetto dei tempi certi del procedimento costituirebbero di per sé un danno ingiusto.

6.2 - La Società ricorrente assume, infine, la responsabilità del Comune di Francavilla Fontana per il danno ad essa cagionato a causa del ritardo dell’istruttoria, dovuto a colpevole negligenza ed inerzia, essendosi asseritamente tale ritardo ingiustamente protratto a causa di numerose autonome negligenze del Comune, che “a) non ha concluso la verifica di assoggettabilità a VIA nei termini di Legge; b) non ha inviato a mezzo pec la richiesta di integrazione documentale (peraltro inutile ai fini dell’istruttoria); c) ha effettuato gli adempimenti di pubblicità dopo un anno dalla presentazione dell’istanza; d) ha convocato la conferenza di servizi dopo diciotto mesi dall’istanza; e) ha rinviato inutilmente la conferenza di servizi del 19/9/2019; f) ha convocato l’ARPA in ritardo rispetto alla conferenza di servizi del 19/9/2019; g) ha atteso un altro mese dal 19/9/2019 per convocare per il 9/11 la conferenza di servizi rivelatasi conclusiva senza alcuna motivazione”.

Evidenzia, altresì, “l’illegittima pretesa dell’Amm.ne di sospendere la procedibilità dell’istanza 13/2/2018 per presunto mancato rispetto del termine assegnato con nota 12/3/2018, inviata pretestuosamente a mezzo posta ordinaria” e sostiene, in particolare, che <<la negligenza dell’autorità comunale procedente è aggravata dalla circostanza che - persino dopo la presentazione dei documenti integrativi 18/6/2018 - è stata disposta la sospensione dell’attività con

ordinanza n. 216 del 10/7/2018, sul presupposto non veritiero secondo cui “Messapica Inerti srl non ha dato corso alla procedura di cui alla L. R. n.33/2016”>>

Chiede, quindi, la “*declaratoria della responsabilità del Comune di Francavilla Fontana per i danni dallo stesso causati in relazione al mancato adempimento delle forniture relative ai quattro contratti che la società aveva da tempo sottoscritto e che ha dovuto cessare dopo la sospensione dell’attività (vedi All. 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35), sia a titolo di danno emergente che per mancato guadagno, nella misura pari al corrispettivo di ciascuno dei contratti, nonché per il danno di immagine, quest’ultimo da liquidare in via equitativa*”.

6.3 - Anche i suddetti rilievi vanno disattesi.

6.4 - Ed invero, quanto alla dedotta illegittimità del provvedimento per il ritardo nella conclusione del procedimento, osserva la Sezione che “*alla violazione del termine finale di un procedimento amministrativo non consegue l’illegittimità dell’atto tardivo - salvo che il termine sia qualificato perentorio dalla legge - trattandosi di una regola di comportamento e non di validità. L’art. 2-bis della legge sul procedimento, infatti, correla all’inosservanza del termine finale conseguenze sul piano della responsabilità dell’Amministrazione, ma non include, tra le conseguenze giuridiche del ritardo, profili afferenti la stessa legittimità dell’atto tardivamente adottato. Il ritardo, in definitiva, non è quindi un vizio in sé dell’atto ma è un presupposto che può determinare, in concorso con altre condizioni, una possibile forma di responsabilità risarcitoria dell’Amministrazione*” (ex multis, Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 26 luglio 2018, n. 4577; in termini, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 14 aprile 2015, n. 1872).

Resta, inoltre, ferma la possibilità per gli interessati di chiedere la condanna dell’Amministrazione a provvedere ai sensi dell’art. 117 cod. proc. amm.: rimedio giurisdizionale, questo, pure attivato dalla Società con il ricorso n. 579/2018, definito con la sentenza di questa Sezione n. 1469 del 10 ottobre 2018, con la quale è stata dichiarata l’improcedibilità del ricorso medesimo, preso atto della nota comunale prot. n. 8695 dell’8 marzo 2018 (con cui si è rilevata la carenza della prescritta essenziale documentazione) e dell’ulteriore comunicazione p.e.c. del 14 giugno 2018 (che ha ribadito la carenza documentale), rilevando altresì che la presentazione della documentazione in data 18 giugno 2018 “*non costituisce oggetto del ricorso introduttivo*” e che “*non risulta neppure dimostrato lo spirare dei termini di conclusione del procedimento potendo gli stessi decorrere solo a seguito della presentazione di una domanda completa in ogni suo elemento*”.

6.5 - Anche la formulata istanza risarcitoria va respinta.

6.5.1 - Ed invero, “*il risarcimento del danno da ritardo (doloso o colposo), relativo ad un interesse legittimo pretensivo, non può essere avulso da una valutazione concernente la spettanza del bene della vita e deve essere, quindi, subordinato anche alla dimostrazione che l’aspirazione al provvedimento invocato sia destinata ad esito favorevole e, dunque, alla dimostrazione della effettiva spettanza del bene sostanziale della vita collegato all’interesse legittimo, non essendo stato elevato a bene della vita suscettibile di autonoma protezione (mediante il risarcimento del danno) l’interesse procedimentale al rispetto dei termini dell’azione amministrativa, avulso da ogni riferimento alla spettanza dell’interesse sostanziale al cui conseguimento il procedimento stesso è finalizzato (Cfr: Consiglio di Stato, IV Sezione, 6 Aprile 2016 n° 1371)*” (T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione Terza, 6 giugno 2016, n. 923).

6.5.2 - A ciò si aggiunga che, nella fattispecie concreta in esame:

- in disparte le plurime carenze documentali dell’istanza del 13 febbraio 2018 (pure acclarate dalla sentenza di questo T.A.R. n. 1469 del 10 ottobre 2018), risulta *per tabulas* la permanenza di ulteriori carenze dell’istanza medesima (si vedano la nota prot. n. 27658 del 24 giugno 2019 del Comune di Francavilla Fontana, nonché la nota prot. n. 30202 del 10 luglio 2019, che richiama la precedente propria missiva prot. n. 3360 del 15 marzo 2019, del Servizio Attività Estrattive della Regione Puglia - si rinvia in proposito a quanto già esposto al precedente punto 1.1.2);
- permangono lacune documentali, come rilevato nel parere del 9 ottobre 2019 correttamente reso dall’A.R.P.A.;
- il permesso di costruire è intervenuto, in sanatoria per i - soli - profili edilizi, relativamente all’impianto di betonaggio, solo in data 7 marzo 2019.

6.5.3 - Giova pure ribadire che, con l’ordinanza n. 216 del 10 luglio 2018 (sulla cui legittimità, come detto, si è favorevolmente pronunciata questa Sezione con la menzionata sentenza n. 270 del 19 febbraio 2019, gravata in appello, ma non oggetto di istanza di sospensione), il Comune di Francavilla Fontana, dopo aver ingiunto alla Società ricorrente la demolizione dei manufatti e degli impianti, abusivamente realizzati presso l’impianto produttivo in questione, ha ordinato di sospendere immediatamente “*l’attività di frantumazione e vagliatura inerti, l’attività di betonaggio nonché le attività di coltivazione della cava di calcare*” in conseguenza, come detto, oltre che del ritenuto “*mancato adempimento della Ditta alla L.R. n. 33/2016*”, anche del “*mancato adempimento ... al D.Lgs. n. 152/2006 (mancanza di autorizzazioni ambientali), alla Ordinanza Sindacale n. 323/R.O. del 12.11.2017, sia a causa delle interferenze, anche fisiche e logistiche, di quest’ultima attività (coltivazione cava di calcare) con le prime due (frantumazione e vagliatura inerti e betonaggio), ai sensi del D.Lgs. n. 81/2008 e ss.mm. e ii.*”. E tanto in ragione delle rilevate plurime violazioni delle norme edilizio-urbanistico-ambientali, ivi specificamente indicate (si veda il precedente punto 5.1).

7. - Per tutto quanto innanzi esposto, il ricorso deve essere respinto.

8. - Sussistono i presupposti di legge per disporre l’integrale compensazione tra le parti delle spese processuali.



(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it