

## Giudizio non favorevole di compatibilità ambientale in relazione ad un progetto di coltivazione di una cava di sabbie calcarenitiche e calcare

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. III 18 gennaio 2022, n. 81 - d'Arpe, pres.; Gallone, est. - Recuperi ed Ambiente S.r.l. (avv.ti Cafaro e Pasqualone) c. Comune di Manduria (n.c.).

**Ambiente - Giudizio non favorevole di compatibilità ambientale in relazione ad un progetto di coltivazione di una cava di sabbie calcarenitiche e calcare.**

*(Omissis)*

### FATTO

1. Con ricorso notificato il 29 aprile 2016 e depositato il 25 maggio 2016 la Recuperi ed Ambiente S.r.l. ha impugnato, domandandone l'annullamento, la deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2016 del Commissario ad Acta Ing. Piergiorgio Solombrino presso il Comune di Manduria (nominato da questo T.A.R. con ordinanza n. 2680/2015 del 10 settembre 2015 in esecuzione della sentenza n. 121/2015 di accoglimento dell'azione avverso il silenzio dell'A.C.), notificata il 10 marzo 2016, con la quale è stato espresso "Giudizio non favorevole di compatibilità ambientale, in conformità al parere n. 3 del 12 maggio 2014 dell'ing. A. Luparelli" (professionista esterno incaricato dal Comune) sull'istanza di Valutazione di Impatto Ambientale presentata dalla Società ricorrente in data 13 agosto 2012 in relazione al progetto di coltivazione della cava di sabbie calcarenitiche e calcare su area di sua proprietà sita in agro del Comune di Manduria in località "Scapolata" e censita in Catasto al Foglio 26, Particelle 25, 26 e 290.

Ha, altresì, impugnato l'atto prot. n. 206/ECO dell'8 luglio 2014, con il quale il Comune di Manduria ha comunicato che "che il tecnico incaricato dal Comune di Manduria di esprimere il parere relativo, ha fatto pervenire il parere n. 3 definitivo, concludendo che il progetto presentato dalla società Recuperi ed Ambiente non può essere autorizzato e, pertanto, ha espresso parere non favorevole", il parere negativo n. 3 del 12 giugno 2014, la nota prot. n. 15258 del 28 luglio 2014 del Comune di Manduria (recante richiesta di integrazione documentale), la determinazione del Dirigente del Servizio Ecologia e Ambiente del Comune di Manduria n. 717 del 2 ottobre 2013, la deliberazione n. 33 del 24 aprile 2013 nonché di tutti gli atti ad essi connessi, presupposti e conseguenti.

1.1 A sostegno del ricorso ha dedotto le censure così rubricate:

1) violazione e falsa applicazione di legge (D. Lgs. 18 maggio 2001 n. 227), violazione e falsa applicazione art. 3.10 del N.T.A. del PUTT/P e dell'art. 58 e 59 N.T.A. del P.P.T.R., violazione a falsa applicazione di legge (art. 42 e 97 della Costituzione), eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento, del principio dell'efficacia e del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 1 L. n. 241 del 1990 e s.m.i. e art. 97 Cost.), eccesso di potere per erroneo ed omesso apprezzamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria, illogicità manifesta, illegittimità derivata.;

2) violazione dell'art. 3 della Direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE come sostituito dall'art. 1 della Direttiva 97/11/CE, violazione e falsa applicazione di legge (artt. 25 e 25 del D. Lgs. n. 152 del 2006, artt. 11 e 14 della L.R. Puglia n. 11/2001, artt. 1 e 2 della legge 7 agosto 1990 n. 241 e succ. mod. ed integr., artt. 42 e 97 della Costituzione), eccesso di potere per omesso apprezzamento dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento dalla causa tipica;

3) violazione e falsa applicazione di legge (artt. 19 e ss. D. Lgs. n. 152 del 2006, art. 6 della L. R. Puglia n. 11/2011), violazione e falsa applicazione di legge (artt. 90 e 125 D. Lgs. n. 163/2006), violazione e falsa applicazione di legge (art. 21 septies della L. n. 241/1990), violazione e falsa



applicazione di legge (art. 107 e ss. D. Lgs. n. 267 del 2000), violazione e falsa applicazione di legge (artt. 42 e 97 della Costituzione), violazione del principio di legalità e di buona amministrazione (art. 97 Costituzione e art. 1 L. n. 241/1990 e s.m.i.), eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento, del principio di efficacia e del buon andamento dell'azione amministrativa, eccesso di potere per difetto di presupposto valido ed efficace, eccesso di potere per sviamento, incompetenza assoluta, illegittimità derivata, nullità;

4) violazione e falsa applicazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990, violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della L. n. 241/1990, violazione delle regole del giusto procedimento.

2. A seguito di comunicazione di avviso ex art. 82 c.p.a. del 27 maggio 2021 da parte della Segreteria di questo T.A.R., la difesa di parte ricorrente ha chiesto, in data 28 maggio 2021, la fissazione della udienza di discussione del ricorso.

3. In data 19 novembre 2021 parte ricorrente ha depositato memorie difensive ex art. 73 c.p.a..

4. Non si è costituito in giudizio il Comune di Manduria.

5. All'udienza pubblica del 22 dicembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato nel merito e deve essere respinto.

2. Con il primo motivo di gravame si deduce l'illegittimità dell'impugnato provvedimento di diniego per violazione e falsa applicazione del D. Lgs. 18 maggio 2001 n. 227, dell'art. 3.10 del N.T.A. del P.U.T.T./P e dell'art. 58 e 59 N.T.A. del P.P.T.R della Regione Puglia.

Si osserva, in particolare, che il provvedimento oggetto di impugnazione conclude per la non favorevole valutazione di impatto ambientale del progetto evidenziando, in risposta alle osservazioni presentate a seguito di preavviso di diniego ex art. 10 bis della L. n. 241 del 1990, che "anche i nuclei degradati di macchia mediterranea sono classificati dal PPTR come approvato dalla Regione Puglia come ulteriori contesti di cui alle componenti botanico-vegetazionali ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e, del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42".

Detta affermazione si porrebbe in contrasto con la disciplina paesistica posto che nessuna cartografia del P.U.T.T./P. o del vigente P.P.T.R. della Regione Puglia individua l'area in questione come "bosco", nel mentre l'art. 3.10.2 delle N.T.A. del P.U.T.T./P, stabilisce che "I boschi e le macchie sono individuati dal Piano con elencazioni e rappresentazioni cartografiche" e l'art. 58 delle N.T.A. del P.P.T.R. prevede che i boschi "consistono nei territori coperti da foreste, da boschi e da macchie, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e in quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del D. Lgs. 18 maggio 2001, n. 227, e delimitati nelle tavole della sezione 6.2.1".

Sotto altro profilo si deduce un difetto di istruttoria e di motivazione posto che il giudizio espresso nel parere negativo n. 3 del 12 giugno 2014 (recepito nel provvedimento finale impugnato) si fonderebbe su rilievi ed accertamenti effettuati su area finitima ma diversa da quella interessata dal progetto di che trattasi e avrebbe carattere esclusivamente quantitativo (e non qualitativo) in relazione ad estensione e dimensioni della macchia mediterranea ivi esistente. L'Amministrazione Comunale di Manduria avrebbe, peraltro, mancato di prendere posizione circa il contenuto del parere favorevole prot. n. AOO\_036\_10661/U/12/05/2014 della Regione puglia che attesta l'inesistenza di alcun vincolo forestale.

2.1 Con il secondo motivo di gravame di lamenta l'illegittimità del provvedimento di diniego impugnato per violazione dell'art. 3 della Direttiva 27 giugno 1985 n. 85/337/CEE come sostituito dall'art. 1 della Direttiva 97/11/CE e degli artt. 25 e 25 del D. Lgs. n. 152 del 2006 e 11 e 14 della L.R. Puglia n. 11/2001 in quanto non conterrebbe alcuna delle valutazioni proprie dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale. In particolare, avrebbe mancato di valutare la natura, le



dimensioni e l'ubicazione dell'intervento, così come progettato dal soggetto proponente, in relazione agli effetti che esso può avere sugli aspetti che caratterizzano il territorio ove l'impianto è localizzato.

2.2 Con il terzo motivo di gravame si deduce la nullità o, comunque, l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione degli artt. 19 e ss. del D. Lgs. n. 152 del 2006 e 6 della L. Puglia n. 11 del 2001 in quanto il parere sarebbe stato reso da un professionista esterno che non rientra nell'organico, neppure a tempo determinato, dell'Amministrazione Comunale di Manduria e, in quanto tale, non potrebbe impegnare la stessa verso l'esterno. Nel dettaglio, con determinazione n. 717 del 2013, il Dirigente del Servizio Ecologia e Ambiente del Comune di Manduria ha conferito all'Ing. Alfonso Luparelli l'incarico di svolgere l'istruttoria della pratica di Valutazione di Impatto Ambientale del progetto di coltivazione della cava di sabbie calcarenitiche e calcare su area di proprietà della Società ricorrente in località "Scapolata". Ciò avrebbe determinato, secondo parte ricorrente, una delega di funzioni fuori dei casi consentiti dalla legge e in violazione con quanto previsto dall'art. 6 commi 5 e 6 della L. R. Puglia n. 11/2001 secondo cui, rispettivamente, "Le Amministrazioni espletano le procedure tramite un Ufficio competente, appositamente designato o istituito. I comuni, tramite appositi accordi o convenzioni possono istituire un ufficio competente intercomunale ovvero avvalersi dell'ufficio competente della Provincia" e "L'autorità competente per l'esame e l'istruttoria tecnica dei progetti sottoposti alle procedure di VIA può avvalersi, tramite convenzione onerosa, delle strutture dell'Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) della Puglia".

Le suddette violazioni ridonderebbero, inoltre, in nullità per difetto assoluto di attribuzione dell'impugnata deliberazione del Commissario ad acta presso il Comune di Manduria n. 1 del 12 febbraio 2016, la quale espressamente richiama come motivazione il parere negativo n. 3 del 2014 reso dall'Ing. Alfonso Luparelli.

2.3 Con il quarto motivo di gravame si denuncia, in ultimo, l'illegittimità dell'impugnato provvedimento per violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241 del 1990 e ss.mm. in quanto con esso il Commissario ad acta avrebbe introdotto motivi nuovi rispetto a quelli contenuti nel preavviso di diniego. Più segnatamente, questi avrebbe ritenuto ostativo al rilascio della V.I.A. favorevole la presenza di nuclei degradati di macchia mediterranea classificati dal P.P.T.R. approvato dalla Regione Puglia come ulteriori contesti di cui alle componenti botanico vegetazionali ai sensi dell'art. 143 comma 1 lett. e) del D. Lgs. n. 42 del 2004.

2.4 Le suddette censure, stante l'intima connessione esistente tra loro, possono essere esaminate congiuntamente.

Nessuna di esse merita, tuttavia, accoglimento.

Il provvedimento di diniego impugnato si basa sul parere negativo n. 3/2014, ma anche - e non contraddittoriamente - sulla autonoma valutazione (discrezionale) indicata in motivazione in riscontro alle osservazioni critiche formulate, rispetto al suddetto parere, nell'ambito del procedimento amministrativo, a seguito di comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis della L. n. 241 del 1990 e ss.mm., dalla Società ricorrente.

Si legge, infatti, nella gravata deliberazione n. 1 del 12 febbraio 2016 del Commissario ad Acta presso il Comune di Manduria che, indipendentemente dalla presenza nell'area interessata di un "bosco" censito a livello di pianificazione paesaggistica, trattasi comunque di sito di particolare valore naturalistico la cui tutela risulta incompatibile con la realizzazione del progetto de quo.

Del resto, è noto che nel valutare la compatibilità ambientale della realizzazione di un dato progetto l'Amministrazione Comunale esercita, ex artt. 1 della L.R. Puglia n. 11/2001 e 4 del D. Lgs. n. 152 del 2006, un potere largamente discrezionale che consente di valorizzare e prendere in considerazione, senza automatismo alcuno, le caratteristiche obiettive ed il pregio dell'area, ancorché la stessa non risulti sottoposta a specifici vincoli paesistici o forestali.

Costituisce, infatti, jus receptum il principio secondo cui "L'Amministrazione, nel formulare il giudizio sull'impatto ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in una mera valutazione tecnica, come tale suscettibile di una valutazione tout court sulla base di oggettivi



criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo in materia è necessariamente limitato alla manifesta illogicità ed incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria ovvero quando l'atto sia privo di idonea motivazione” (Consiglio di Stato, Sez. II , 07/09/2020 , n. 5379).

2.5 Nel caso che occupa, peraltro, la presenza sull'area di nuclei degradati di macchia mediterranea, non solo è stata direttamente riscontrata, in sede di sopralluogo, su area finitima a quella interessata, dall'Ing. Alfonso Luparelli, ma emerge anche dalla stessa relazione tecnica presentata dalla Società ricorrente a corredo dell'istanza di V.I.A. di che trattasi.

Ciò consente di escludere, per un verso, la lamentata violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241 del 1990 e ss.mm. e, per l'altro, che il provvedimento comunale impugnato si ponga in contrasto con i pareri acquisiti nel corso dell'istruttoria (ponendosi, invero, come naturale e fisiologico sviluppo procedimentale rispetto alle osservazioni formulate dalla stessa parte ricorrente).

2.6 In ultimo, occorre rilevare che l'art. 6 commi 5 e 6 della L.R. Puglia n. 11/2001 non preclude all'Amministrazione Comunale la possibilità di avvalersi anche dell'ausilio di un professionista esterno nello svolgimento dell'istruttoria. Più segnatamente, il suddetto comma 6 facoltizza, ponendo una norma di permesso, il Comune ad avvalersi (testualmente “può avvalersi”) della struttura tecnica esterna dell'A.R.P.A. senza al contempo prevedere, neppure implicitamente, un divieto di impiego di professionisti esterni.

Né tantomeno appare configurabile la lamentata nullità per difetto assoluto di attribuzione ex art. 21 septies della L. n. 241 del 1990 e ss.mm. del provvedimento impugnato atteso che la nomina di un professionista esterno per lo svolgimento della fase endoprocedimentale dell'istruttoria non realizza una delega di funzioni extra legem, anche in considerazione della circostanza che l'adozione del provvedimento finale avente efficacia esterna è rimasta appannaggio dell'organo deliberante dell'Amministrazione Comunale intimata (benché, nel caso di specie, sostituito, in ragione dell'inerzia del Comune di Manduria, dal Commissario ad acta nominato da questo T.A.R. ad esito di giudizio avverso il silenzio ex art. 31 e 117 c.p.a.).

3. In conclusione, per le ragioni sopra succintamente esposte, il ricorso è infondato nel merito e deve essere respinto.

4. Nulla per le spese di lite attesa la mancata costituzione in giudizio del Comune di Manduria.

*(Omissis)*