

Parere non favorevole al rilascio del giudizio positivo di compatibilità ambientale per lavori di stabilizzazione, ricomposizione e tutela ambientale di un terreno interessato da movimenti franosi

T.A.R. Veneto, Sez. III 2 maggio 2022, n. 657 - Farina, pres.; Bertagnolli, est. - R.A. Ricomposizioni Ambientali S.r.l. (avv.ti Vettor Grimani, Testa e Moreschi) c. Regione Veneto e Comune di Arsiero (n.c.) ed a.

Ambiente - Lavori di stabilizzazione, ricomposizione e tutela ambientale di un terreno interessato da movimenti franosi - Parere non favorevole al rilascio del giudizio positivo di compatibilità ambientale.

(*Omissis*)

FATTO

La ditta R.A. Ricomposizioni Ambientali s.r.l. (di seguito anche solo R.A.) ha sottoposto a parere di compatibilità ambientale il progetto relativo alla realizzazione, su un vasto terreno di sua proprietà sito in Comune di Velo d'Astico, al confine con il territorio del Comune di Arsiero, di lavori di stabilizzazione, ricomposizione e tutela ambientale della Frana del Brustolé.

Trattasi di un terreno interessato da movimenti franosi, l'ultimo dei quali si è verificato nel 1966, soggetto a un costante monitoraggio attraverso un consistente numero di capisaldi di rilevamento (esistenti da moltissimi anni e posizionati anche nella proprietà dell'odierna ricorrente) i quali – anche in tempi molto recenti – hanno rilevato, secondo quanto sostenuto dalla R.A. un lento, ma costante movimento dell'ammasso franoso verso il fondo valle.

Per addivenire a una definitiva sistemazione dell'area, la società odierna ricorrente ha presentato alla Regione una proposta di *project financing* che ha incontrato la forte resistenza del Comune di Velo d'Astico, anche mediante una variante con cui è stato apposto un vincolo espropriativo, mai attuato in concreto e poi eliminato da successive varianti urbanistiche.

La procedura di V.I.A. ai sensi della L.R. n. 10/1999 e ss.mm.ii. e del D. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm. ha visto un primo pronunciamento della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per le province di Verona, Rovigo e Vicenza (nota prot. n. 5414 del 29.2.2012), la quale pur esprimendo delle riserve nei confronti dell'intervento per ragioni di natura paesaggistica e ambientale, rappresentava che “qualora il progetto proposto fosse modificato, tenuto conto del quadro di raffronto delle alternative previste nello studio ambientale e dei rischi connessi ad ognuna delle condizioni esaminate, lo stesso progetto potrà essere valutato favorevolmente da questo Ufficio” seguendo alcune condizioni (segnatamente quattro) indicate nella nota citata: a) un miglioramento delle condizioni di naturalità del sito; b) una prosecuzione dei monitoraggi già attivati dalla locale Comunità Montana; c) una riqualificazione delle formazioni boscate spontanee ed il completamento di interventi per le aree in fregio al torrente Posina; d) una riproposizione di un parco naturalistico.

Anche la Soprintendenza per i beni archeologici del Veneto, con propria nota prot. n. 2851, in data 5.3.2012, esprimeva parere favorevole alla realizzazione del progetto, purché fosse assicurata una “assistenza archeologica continuativa”.

Con nota prot. n. 4929, in data 13 marzo 2012, la Direzione regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici del Veneto faceva propri tali pareri e la R.A. Ricomposizioni Ambientali (di seguito anche solo R.A.), nel luglio del 2012, chiedeva alla competente struttura regionale di sospendere la pratica di V.I.A. per consentire di apportare alla stessa le modifiche richieste dalle Soprintendenze.

Nonostante il riscontro positivo alla richiesta di verifica dell'interesse del 10 febbraio 2014, precisando che la società era al lavoro “per superare gli impedimenti sorti durante l'iter Commissione Regionale VIA ... rivede[ndo] interamente il piano di sistemazione dell'area”, in data 20 maggio 2015 si è riunita la Commissione regionale VIA, che ha espresso il proprio parere negativo.

Quest'ultimo è stato portato a conoscenza della ricorrente con nota prot. n. 244014 del 12 giugno 2015, con la quale la Regione ha comunicato alla ricorrente il preavviso di rigetto *ex art. 10 bis* della legge n. 241/1990 sulla domanda di VIA (richiamando il parere negativo già comunicato con nota n. 4929 del 13 marzo 2012 e l'esito negativo della seduta della Commissione regionale del 20 maggio 2015).

Nonostante la richiesta di una proroga dei termini per la presentazione del nuovo progetto, la Commissione regionale VIA si è riunita il 29 luglio 2015, esprimendo il “parere non favorevole al rilascio del giudizio positivo di compatibilità ambientale sul progetto in esame”, che parte ricorrente ha impugnato con il ricorso introduttivo, deducendo:

1. violazione e falsa applicazione dell'art. 18, comma ottavo, della L.R. 26 marzo 1999, n. 10, in considerazione del fatto che i pareri espressi dalla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici e dalla Soprintendenza per i Beni archeologici - posti alla base del parere della Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Veneto che li richiama a motivazione del provvedimento negativo - non esprimevano un reciso diniego, ma evidenziavano la necessità,



ai fini di un parere favorevole, di apportare talune modifiche progettuali, di notevole consistenza, incompatibili con il limitato termine di 30 giorni concesso a seguito della comunicazione del preavviso di rigetto;

2. eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione, laddove la Regione ha ritenuto che il progetto fosse prevalentemente finalizzato a perseguire gli “interessi estrattivi” della R.A. senza considerare le alternative ambientali e tecniche ai fini della messa in sicurezza, nonostante la proposta fosse principalmente volta all’eliminazione della oggettiva situazione di rischio (come esplicitato nella proposta di *project financing*): secondo la tesi di parte ricorrente sarebbe, dunque, “evidente la volontà della Commissione VIA di esprimere parere contrario all’intervento della ricorrente non già per ragioni ambientali ma perché ritenuto - oltretutto a torto - finalizzato al perseguimento di soli interessi privati”;

3. insufficienza, contraddittorietà e illogicità della motivazione. Secondo parte ricorrente la Commissione regionale avrebbe considerato il materiale di frana come “memoria storica locale” e “importante elemento del paesaggio”, senza considerare la connessa oggettiva situazione di rischio e senza tenere conto della natura necessariamente temporanea degli interventi proposti.

Con la deliberazione n. 939 del 22 giugno 2016, la Giunta Regionale del Veneto ha fatto proprio il parere espresso dalla Commissione regionale VIA, esprimendo un giudizio non favorevole alla compatibilità ambientale del progetto presentato.

Tale deliberazione e i presupposti pareri ivi richiamati sono stati impugnati con ricorso per motivi aggiunti, nel quale sono state dedotte le stesse censure proposte con l’atto introduttivo.

Si è costituito in giudizio il solo Comune di Velo d’Astico, chiedendo il rigetto del ricorso.

Entrambe le parti hanno scambiato memorie e repliche in vista dell’udienza pubblica fissata per il 13 aprile 2022, nel corso della quale la controversia è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Debbono essere preliminarmente esaminate le eccezioni in rito introdotte dal Comune resistente, prendendo le mosse da quella volta ad ottenere la declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo, in quanto rivolto avverso un atto endoprocedimentale, privo di autonoma lesività.

La tesi appare meritevole di positivo apprezzamento, atteso che il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo è rappresentato dal verbale della Commissione regionale VIA prodromico alla successiva deliberazione sull’istanza rimessa alla competenza della Giunta regionale e tale atto, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente nella propria memoria di replica, non può essere ritenuto immediatamente lesivo, non essendo vincolante per la Regione.

La DGR n. 939 del 22 giugno 2016, atto conclusivo del procedimento iniziato su istanza di parte, dà, infatti, atto, nelle premesse, di come “successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l’approvazione del presente atto” e richiama, tra gli atti presupposti della decisione, il parere definitivo n. 540 del 29 luglio 2015 elaborato in esito alla seduta del 29 luglio 2015.

Ne risulta dimostrata la natura endoprocedimentale del verbale impugnato, che ha originato il parere n. 540 del 29 luglio 2015, posto alla base della deliberazione regionale, adottata in esito all’esercizio di un potere che non può ritenersi vincolato, ma discrezionale, specie laddove, come nel caso di specie, il parere negativo avrebbe potuto essere superato modificando il progetto originario.

Il ricorso introduttivo deve, quindi, essere dichiarato inammissibile.

Nella fattispecie, però, con ricorso per motivi aggiunti, sono stati impugnati anche gli atti presupponenti il suddetto atto endoprocedimentale, adottati successivamente alla notifica del ricorso introduttivo.

Ci si deve, quindi, interrogare sulla sussistenza dei presupposti processuali per una pronuncia in relazione alla domanda posta con il ricorso per motivi aggiunti, nonostante l’inammissibilità di quello introduttivo.

A tale proposito il Collegio ritiene di poter condividere quanto affermato nella sentenza del T.a.r. Molise, n. 141/2016, nella quale si legge: “Nel giudizio amministrativo, nel caso in cui il ricorso proposto per motivi aggiunti possieda i requisiti di sostanza e di forma di un ricorso autonomo - in adesione al principio di effettività della tutela giurisdizionale e alla luce dei concomitanti principi di conservazione degli atti processuali e del raggiungimento dello scopo - l’effetto utile dell’attività processuale svolta dal ricorrente nell’ambito dei motivi aggiunti può essere fatto salvo, attraverso la riquilificazione dello stesso atto, alla stregua di vero e proprio ricorso autonomo (cfr.: T.a.r. Toscana sentenza n. 107/2014)”.

Nel caso di specie, il ricorso per motivi aggiunti presenta un’apposita procura *ad litem*, per cui possono ritenersi sussistere tutti i presupposti necessari per qualificare l’atto come un autonomo ricorso. Ne deriva, dunque, per tale aspetto, l’ammissibilità del ricorso per motivi aggiunti.

Nemmeno può essere ravvisata la tardività del ricorso per motivi aggiunti, atteso che, sebbene la deliberazione della Giunta Regionale n. 939 del 22 giugno 2016 sia stata pubblicata nel BUR dell’8 luglio 2016, il termine decadenziale per la notificazione del ricorso deve ritenersi abbia iniziato a decorrere solo dal momento in cui il diretto destinatario del provvedimento ha avuto piena conoscenza del contenuto del medesimo (cfr. T.A.R. Venezia Sez. I, Sent. 03/05/2017, n. 432 e, *ex multis*, Cons. Stato Sez. III, sentenza n. 5151/2020).



Nella fattispecie, la DGR n. 939/2016 ed i relativi allegati Pareri della Commissione V.I.A. n. 522/2015 e n. 540/2015 sono stati comunicati alla ricorrente con Nota prot. 389222 in data 11 ottobre 2016 e, dunque, il ricorso, notificato il 28 novembre 2016, deve essere ritenuto tempestivo.

Superate le eccezioni in rito, il ricorso non può trovare positivo apprezzamento.

È infondato il primo motivo di ricorso, atteso che non esisteva alcun obbligo per la Regione di concedere la richiesta proroga dei termini per la presentazione del nuovo progetto, idoneo a superare gli aspetti critici evidenziati già nel 2012. L'art. 18 della L.R. 10 del 1999, infatti, disciplina il procedimento per il rilascio del parere di compatibilità prevedendo: "1. Entro centotrentacinque giorni dalla data della pubblicazione dell'ultimo annuncio di cui al comma 3 dell'articolo 14, la commissione VIA esprime il proprio parere sull'impatto ambientale dell'impianto, opera o intervento proposto, sulla base: a) delle osservazioni di cui al comma 2 dell'articolo 16 e delle controdeduzioni di cui al comma 3 dell'articolo 17; b) delle risultanze dell'eventuale inchiesta pubblica; c) dei pareri di cui all'articolo 17. 2. Entro lo stesso termine di cui al comma 1 e per una sola volta, la struttura competente per la VIA richiede al soggetto proponente le integrazioni eventualmente necessarie; la richiesta sospende i termini del procedimento che ricominciano a decorrere con la presentazione delle integrazioni richieste. 3. Nel caso in cui, entro novanta giorni dalla richiesta, il soggetto proponente non produca le integrazioni di cui al comma 2, la domanda di VIA si intende decaduta. 4. Il presidente della commissione VIA, in relazione anche alle osservazioni di cui al comma 2 dell'articolo 16, può disporre l'inchiesta pubblica. 5. Il presidente della commissione VIA è tenuto a disporre l'inchiesta pubblica di cui al comma 4 qualora essa sia richiesta dal sindaco di uno dei comuni interessati. 6. L'inchiesta pubblica di cui al comma 4 consiste almeno nell'audizione, in contraddittorio con il soggetto proponente, di coloro che hanno presentato le osservazioni, da parte della commissione VIA e dei comuni e province interessati. 7. Il presidente della commissione VIA decide sull'ammissibilità delle memorie presentate dai soggetti interessati, nonché dal proponente dello studio di impatto ambientale. 8. In casi di particolare rilevanza, il presidente della commissione VIA può disporre la proroga del termine di cui al comma 1 sino ad un massimo di sessanta giorni."

L'odierna ricorrente ha, in concreto, fruito della possibilità prevista dal secondo comma di ottenere una sospensione del procedimento per presentare integrazioni al progetto volte a favorire un parere favorevole.

Infatti, in data 25 luglio 2012, la Regione, acquisita la richiesta in tal senso formulata dalla R.A., ha sospeso la procedura di VIA avviata ai sensi dell'art. 10 della L.R. 10 /1999 (inerente l'istanza acquisita in data 13 dicembre 2001) a decorrere dal 18 luglio 2012, in attesa della produzione delle modifiche del progetto necessarie per l'adeguamento alle prescrizioni contenute nel parere negativo espresso dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici.

Il successivo 10 febbraio 2014, la Regione, facendo riferimento alla suddetta sospensiva, ha chiesto chiarimenti circa la permanenza dell'interesse al proseguimento della procedura, assegnando termine di trenta giorni per riscontrare la nota, pena la declaratoria di decadenza prevista dalla norma.

In esito a tale richiesta la odierna ricorrente non ha prodotto alcunché e si è limitata, così come si chiarisce nel provvedimento impugnato, a richiedere una proroga di 180 giorni, senza fornire alcuna motivazione in ordine alle ragioni che hanno impedito alla stessa di presentare un nuovo progetto nei tre anni da quando il procedimento è stato sospeso e senza dare alcuna indicazione sul perché, a fronte di un così prolungato silenzio, 180 giorni sarebbero stati sufficienti a consentire la produzione di una nuova ipotesi progettuale.

Tutto ciò senza considerare che una prima, implicita, proroga della sospensione è stata concessa nel 2014 (con la citata nota del 10 febbraio) e una seconda ha, di fatto, operato in ragione della trattazione della questione nell'apposita Commissione regionale solo oltre un anno dopo la scadenza del termine assegnato.

Non si può, quindi, ravvisare alcuna violazione della norma nell'operato dell'Amministrazione, che avrebbe potuto limitarsi a dichiarare la decadenza dal procedimento, come prevista dal comma 3 dell'art. 18 citato, ma ha, invece, preferito concludere lo stesso con una specifica pronuncia sull'istanza.

Né può ritenersi che la proroga fosse dovuta ai sensi del comma 8 dell'articolo 18 della L.R. 10/1999. Infatti, in disparte la mancata dimostrazione del ricorrere della condizione della "particolare rilevanza", determinante è il fatto che tale proroga (peraltro sino a un massimo di sessanta giorni) è stata disciplinata dal legislatore esclusivamente in relazione al termine assegnato all'Amministrazione per provvedere e non anche a quello assegnato all'istante per procedere alla richiesta integrazione documentale.

Con la seconda censura parte ricorrente individua una carenza di istruttoria e di motivazione fondata sul fatto che il provvedimento impugnato troverebbe fondamento nel profilo sottolineato dal consulente esperto della Commissione, secondo cui "l'istanza avanzata da privati per la messa in sicurezza della frana esprime prevalenti interessi estrattivi e non considera compiutamente le alternative ambientali e tecniche ai fini della messa in sicurezza del sito". Parte ricorrente, invece, ritiene che il proprio progetto presentasse evidenti profili di pubblica utilità connessi con la messa in sicurezza dell'area, i quali sarebbero stati integralmente sottovalutati.

Invero è la stessa parte ricorrente a confermare implicitamente (in quanto non lo contesta), che, come affermato dalla stessa Amministrazione, "la proposta prevede l'asporto di materiale costituente corpo di frana, affinché sia destinato alla commercializzazione, nonché la ricomposizione ambientale dei luoghi interessati dai lavori".

La ricorrente, però, omette di evidenziare che è proprio sotto questo secondo profilo che la Regione ha escluso la

sussistenza dei presupposti per l'espressione di un parere positivo in ordine all'impatto ambientale del progetto, sottolineando, prima nei pareri e poi nel provvedimento, come l'area non necessiti di "ricomposizione ambientale", essendo la situazione attualmente presente del tutto naturale e non frutto dell'intervento dell'uomo. Ne consegue che "una ricomposizione ambientale si renderebbe semmai necessaria allorché si intervenisse sull'ambiente con l'apertura di una cava" (così la memoria del Comune depositata in vista dell'udienza pubblica, al primo capoverso di pag. 7).

Attualmente l'area in questione è ricoperta da bosco e il suo rilevante valore naturalistico è stato riconosciuto in sede di approvazione del Piano Territoriale Provinciale di coordinamento della Provincia di Vicenza, il quale, nella Tavola n. 4 del marzo 1998, ha ricompreso l'area in esame tra le aree destinate all'istituzione di parchi e riserve regionali naturali e archeologiche del Pasubio e del Monte Summano.

Di tutto ciò non ha tenuto conto R.A. nella presentazione del proprio progetto, che non considera nemmeno la presenza di vincoli di natura idraulica, ambientale, paesaggistica e di altra natura interferenti sull'area di intervento e in particolare quello come "area boscata" e quello idrogeologico. E tutto ciò ha determinato quei pareri negativi che avevano indotto già nel 2012 la R.A. a chiedere una sospensione dei termini per modificare il proprio progetto, integrandolo con le necessarie indagini in relazione ai profili suddetti.

A differenza di quanto sostenuto da parte ricorrente e a prescindere dalla difesa comunale, che si dilunga nel dimostrare una compiuta valutazione dei profili di sicurezza, nel tentativo di confutare la tesi di parte ricorrente, ciò che è determinante è che il parere finale della Commissione regionale - che costituisce l'allegato A parte integrante della deliberazione impugnata - fonda l'avversato diniego su ben altri argomenti.

Considerato, quindi, che nelle quattordici pagine di cui consta il citato parere sono ampiamente evidenziati e valutati i rilevanti profili connessi alla sicurezza dell'area interessata dalla Frana di Brustolè - che (a differenza della paleofrana, sostanzialmente stabile), è caratterizzata da un rischio di riattivazione elevato - non può ravvisarsi il dedotto vizio, atteso che gli aspetti di sicurezza non sono stati né trascurati, né sottaciuti dall'Amministrazione.

Ne discende il rigetto sia della seconda, che della terza doglianza, anche in considerazione del fatto che parte ricorrente omette di evidenziare come la puntuale motivazione del parere negativo metta bene in evidenza il rapporto sperequato tra interesse privato perseguito e tutela dell'ambiente anche in termini di perseguimento della sicurezza idrogeologica. In particolare, esso evidenzia come proprio la mancata valorizzazione dei profili ambientali abbia indotto l'Amministrazione a riqualificare un'attività asseritamente preordinata alla stabilizzazione, ricomposizione e tutela ambientale della frana, come una attività molto più vicina a quella prevalente di una cava non compatibile con i vincoli esistenti e posti a tutela sia della vegetazione spontanea autoctona, che dell'interesse paesaggistico dell'area, caratterizzata da un'ampia varietà morfologica e dell'impossibilità di un successivo ripristino ambientale.

Quanto poi alla pretesa natura temporanea dell'intervento e del traffico dei mezzi pesanti, indispensabile per il trasporto dei materiali estratti, non solo tale temporaneità sarebbe relativa, atteso che è prevista una durata dell'attività estrattiva per oltre 20 anni, ma certamente definitiva risulterebbe comunque la trasformazione dell'ambiente, che al termine dello sfruttamento non potrebbe più essere ripristinato. Anche sotto questo profilo emerge, dunque, come l'attività prevista dalla ricorrente sia comunque preordinata ad uno sfruttamento intensivo del territorio, in aperto contrasto con la tutela dell'ambiente a cui dovrebbe essere finalizzato il *project financing* proposto nella fattispecie.

Ne deriva l'integrale rigetto del ricorso per motivi aggiunti, con conseguente imputazione delle spese secondo l'ordinaria regola della soccombenza.

(*Omissis*)