

# Autorizzazione all'apertura e alla coltivazione di una cava di calcare per costruzioni

T.A.R. Veneto, Sez. II 8 novembre 2023, n. 1569 - Flaim, pres.; Garbari, est. - Comune di Barbarano Mossano (avv. Sala) c. Società Escavi Berica S.r.l. (avv.ti Calegari, Furlan e Bertoli).

**Cave e torbiere - Autorizzazione ad aprire e coltivare la cava di calcare per costruzioni, calcare per industria e basalto.**

*(Omissis)*

FATTO

1. L'odierno contenzioso riguarda l'autorizzazione all'apertura e alla coltivazione di una cava di calcare per costruzioni denominata "SEB" nel Comune di Albettono e Barbarano Mossano (VI) rilasciata dalla Regione Veneto alla ditta Società Escavi Berica S.r.l. con decreto n. 29 del 16 settembre 2021.

2. Si tratta del terzo titolo ottenuto dalla società, che fa seguito all'annullamento giudiziale delle prime due autorizzazioni.

3. Accogliendo la domanda di V.I.A. e di coltivazione presentata in data 28 settembre 2012 la Regione, con D.G.R. n. 60 del 4 febbraio 2014, ha rilasciato un primo titolo autorizzativo. Il provvedimento è stato impugnato dal Comune di Barbarano Vicentino (che in seguito si è fuso con il Comune di Mossano nel nuovo Comune odierno ricorrente) con ricorso assunto al N.R.G. 586/2014, nonché da Italia Nostra, Legambiente, due associazioni locali e da alcuni residenti dell'area con ricorso assunto al N.R.G. 627/2014; il TAR ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse il primo gravame (sentenza 88/2015) mentre ha respinto quello proposto da Italia Nostra, dichiarandolo inammissibile per difetto di interesse per i restanti ricorrenti (sentenza 89/2015).

4. Il Consiglio di Stato ha riformato tali pronunce con sentenze n. 1058 e 1182 del 2016, che hanno annullato l'autorizzazione regionale per mancata acquisizione del parere della Commissione Tecnica provinciale per le attività di cava (CTPAC), per errata composizione della Commissione VIA regionale (che doveva essere presieduta per legge dal dirigente della struttura regionale competente in materia di tutela ambientale) e per eccesso di potere, laddove il provvedimento non giustificava il contrasto tra l'autorizzazione rilasciata e la previsione, contenuta nel Piano regionale attività di cava (pur all'epoca solo adottato e quindi non ancora efficace), di quantitativi massimi autorizzabili di calcare di costruzione per l'intera Regione inferiori a quelli accordati a SEB.

5. A seguito della pronuncia del giudice d'appello la Regione ha riavviato il procedimento e, acquisito il parere del Comitato Tecnico provinciale attività di cava, ha riapprovato una serie di atti assunti dalla commissione VIA nuovamente e legittimamente costituita, rilasciando alla società la nuova autorizzazione il 17 gennaio 2017 (D.G.R. n. 22). Anche tale provvedimento è stato impugnato dal Comune di Barbarano (con ricorso N.R.G. 177/2017), nonché da Italia Nostra e da alcuni residenti (con ricorso N.R.G. 622/2017). Il TAR Veneto ha accolto il secondo ricorso con sentenza breve n. 735 del 24 luglio 2017, ritenendo che l'istruttoria VIA pregressa, svolta da un organo di cui era viziata la composizione, avrebbe dovuto essere integralmente rinnovata a partire dall'inchiesta pubblica. La decisione di primo grado è stata confermata dal Consiglio di Stato, Sez. IV, con sentenza n. 6257 del 5 novembre 2018. Alla luce di tali pronunce l'altro ricorso promosso avverso la seconda autorizzazione (N.R.G. 177/2017) è stato recentemente definito con sentenza di improcedibilità (T.A.R. Veneto, Sez. II, 25 maggio 2023, n. 763).

6. Nel frattempo la Regione Veneto si è dotata di una nuova disciplina in materia di cave (la legge regionale 16 marzo 2018, n. 13) e, con deliberazione del Consiglio regionale n. 32 del 20 marzo 2018, ha approvato il Piano Regionale delle Attività di cava (PRAC). La nuova normativa ha introdotto dei contingenti per le nuove autorizzazioni estrattive per ciascuna provincia della Regione e complessivamente per l'intero territorio regionale, demandandone la determinazione al PRAC. Il quantitativo di materiale da cave di calcare per costruzioni autorizzabile per la provincia di Vicenza e per l'intera Regione è stato indicato nel Piano rispettivamente in 1,750 milioni di mc e in 2 milioni di mc.

7. A seguito del contenzioso sul secondo titolo autorizzativo, con nota acquisita in Regione al protocollo n. 528605 del 31 dicembre 2018 SEB S.r.l. ha confermato il proprio interesse all'esame della domanda presentata in data 28 settembre 2012 e alla riattivazione del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione estrattiva in luogo di quella oggetto di ripetuto annullamento. Essendo intervenute modifiche sia con riferimento agli aspetti procedurali (procedura VIA ex art. 27 bis del d.lgs. 152/2006, concernente il procedimento unico regionale) sia riguardo agli aspetti sostanziali (in ragione dell'operatività della nuova legge regionale 13/2018 e del Piano cave) la società, dopo un'interlocuzione con gli uffici regionali sulla procedura da seguire, in data 28 giugno 2019 ha presentato domanda per il rilascio del Documento autorizzatorio unico regionale, comprensivo del provvedimento di VIA e degli atti autorizzativi per la realizzazione e l'esercizio della cava. La domanda riportava quale oggetto il "progetto definitivo (aprile 2013) di coltivazione e ripristino della cava denominata SEB per l'estrazione di calcare e di basalto".



8. Occorre peraltro meglio puntualizzare qual è stata l'interlocuzione, di cui si è fatto brevemente cenno, intercorsa tra la società e gli uffici regionali prima della ripresentazione della domanda.
9. Dopo la sentenza del Consiglio di Stato di conferma dell'annullamento del secondo titolo autorizzativo, in data 31 dicembre 2018 la società ha avviato una corrispondenza con la Regione, confermando il proprio interesse al rilascio dell'autorizzazione estrattiva già richiesta con domanda del 28 settembre 2012 in luogo di quella annullata dal giudice amministrativo, precisando che nessuna variazione era intervenuta nell'area interessata dall'intervento rispetto a quanto già valutato nel S.I.A.
10. La Direzione difesa del Suolo della Regione (nota 25.1.2019) ha chiesto quindi alla Direzione Commissioni e valutazioni UO valutazione impatto ambientale di fornire indicazioni sulla procedura da seguire per la riattivazione del procedimento, in particolare in relazione alla intervenuta nuova normativa in materia di VIA. La Direzione Commissioni ha precisato che la società avrebbe dovuto presentare un'istanza ai fini dell'attivazione della "procedura unica regionale" di cui all'articolo 27 bis del d.lgs. 152/2006. Tanto è stato quindi comunicato dalla Regione a SEB in data 12 marzo 2019 "al fine di dar seguito all'istanza", con la precisazione che la società, nel presentare l'istanza, poteva legittimamente chiedere che il relativo procedimento fosse svolto, per quanto attiene la normativa mineraria, facendo riferimento alla domanda del 2012, quindi applicando le disposizioni della l.r. 44/1982, in vigore all'epoca della sua presentazione.
11. La società ai fini del rilascio del titolo unico ha ripresentato quindi il progetto di intervento (corrispondente a quello originario) e un aggiornamento dello Studio di impatto ambientale. Nella seduta del Comitato VIA è emersa peraltro la necessità di una ulteriore verifica del corretto procedimento da seguire al fine di non incorrere nel terzo annullamento giudiziale. Sicché il Presidente del Comitato tecnico regionale VIA in data 11 novembre 2019 ha chiesto all'Avvocatura regionale se fosse corretto fare riferimento, anziché alla l.r. 44/1982, alla vigente l.r. 13/2018 e al relativo PRAC per le valutazioni di compatibilità del progetto.
12. In data 30 marzo 2020 l'Avvocatura si è espressa sul quesito ritenendo applicabile la normativa sopravvenuta sia per quanto riguarda la VIA sia per quanto riguarda l'attività di cava, evidenziando che a seguito dell'annullamento giurisdizionale del titolo abilitativo l'amministrazione doveva riesaminare l'istanza tenendo conto della normativa intervenuta *medio tempore*. L'Avvocatura ha precisato che il procedimento promosso da SEB non sembrava rientrare per contro nella norma transitoria di cui all'articolo 30 della l.r. 13/2018, riferita ai procedimenti amministrativi in materia di coltivazione di cava in corso alla data di entrata in vigore della legge, atteso che l'annullamento del provvedimento favorevole era stato disposto con sentenza del Consiglio di Stato del 26 giugno 2018, mentre la l.r. 13/2018 era entrata in vigore già il 13 marzo 2018. Il medesimo parere ha preso atto però della segnalazione del Comitato riferita alla previsione del PRAC che *"computa tra le aree da considerare coltivate la volumetria di oltre circa 3 milioni in relazione proprio al sito di interesse della ditta richiedente"*, ed ha soggiunto che *"Se così fosse l'istanza di autorizzazione rispetto alla quale la ditta ha manifestato perdurante interesse al rilascio risulterebbe conforme al piano in tanto in quanto la predetta volumetria, relativa allo specifico sito, non sia stata consumata e comunque nei limiti in cui non sia stata consumata."*
13. All'esito di tale confronto e dell'istruttoria, con decreto direttoriale n. 29 del 16 settembre 2021 è stata quindi rilasciata alla società Escavi Berica l'autorizzazione ad aprire e coltivare la cava, oggetto dei due gravami in epigrafe.
14. Quest'ultimo provvedimento, dopo aver dato conto dell'iter dell'istanza, ha dichiarato che la stessa, presentata il 26 giugno 2019, *"anche se riferita sostanzialmente al progetto presentato nel 2012, come integrato nel 2013, è soggetta alla sopravvenuta normativa in materia di attività di cava di cui alla L.R. 13/2018 e alle modifiche intervenute in materia di VIA, con l'introduzione in particolare dell'art. 27 bis nel D.lgs. n. 152/2006, per le quali la ditta ha adeguato lo SIA"* e *"che il progetto è compatibile con il PRAC approvato con D.C.R. n. 20 del 20.03.2018, poiché rientra nell'ambito estrattivo di calcare per costruzioni della provincia di Vicenza per il quale il Piano prevede un quantitativo massimo autorizzabile pari a 1,75 milioni di metri cubi, ai quali va aggiunta una volumetria di 3 milioni di metri cubi costituita dalle riserve di materiale autorizzate considerate nelle stime dei fabbisogni di cui all'allegato A del PRAC proprio con riguardo all'istanza della Società Escavi Berica S.r.l. - S.E.B. S.r.l. in quanto in fase di autorizzazione"*. Tanto premesso, continua il decreto, è *"pertanto possibile autorizzare alla ditta Società Escavi Berica - S.E.B. S.r.l. l'apertura e la coltivazione della cava di calcare per costruzioni, calcare per industria e basalto, denominata "SEB" secondo il progetto presentato e successivamente integrato e modificato con le condizioni e le prescrizioni riportate nel dispositivo del presente provvedimento, in considerazione dell'esito favorevole sulla base delle posizioni prevalenti della conferenza dei servizi che si è espressa favorevolmente sia per gli aspetti ambientali sia per quelli autorizzativi e considerato che l'istanza acquisita il 28/09/2012, ancora priva di riscontro a seguito di sopraccitati annullamenti delle precedenti autorizzazioni, risulta autorizzabile per le disposizioni derogatorie stabilite dall'art. 30 della L.R. n. 13/2018 e dall'art 4 del PRAC approvato"*.
15. Il provvedimento autorizzativo ha quindi dato atto dell'iter procedimentale e riconosciuto che il progetto di cava deve essere disciplinato dalla nuova normativa in materia di cave, ritenendo la domanda compatibile con le previsioni del PRAC che hanno fatto salvi, in aggiunta alle riserve di cave di calcare per costruzioni, circa 3 milioni di mc in via di autorizzazione. Il provvedimento regionale ha dato comunque conto del fatto che il progetto di cava sarebbe stato autorizzabile anche in virtù della previgente disciplina, laddove fosse stata invece applicata la clausola transitoria di cui all'art. 30 della legge regionale n. 13/2018. Tale norma prevede, infatti, che *"ai procedimenti amministrativi in materia*



di coltivazione di cava, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data in cui i procedimenti hanno avuto inizio”, ovvero alla l.r. 44/1982, che non prevede limiti ai quantitativi autorizzabili. Si tratta di una disposizione ripresa anche dall’art. 4 delle NTA del PRAC, a norma del quale “ai procedimenti già oggetto di comunicazione di avvio del procedimento alla data di entrata in vigore del PRAC non si applicano le disposizioni del presente Piano”.

16. Con ricorso assunto al N.R.G. 1426/2021 il Comune di Barbarano Mossano ha impugnato il nominato decreto direttoriale n. 29 del 16 settembre 2021, recante il provvedimento autorizzatorio unico comprensivo del provvedimento VIA e dell’autorizzazione alla cava.

17. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I. *Violazione di legge per falsa o omessa applicazione dell’art. 12 delle NTA del P.R.A.C., nonché falsa applicazione della relazione tecnica (all. a del P.R.A.C.). Eccesso di potere per travisamento dei fatti presupposti e sviamento di potere. violazione del principio di legalità dell’azione amministrativa (articolo 97 della costituzione).* L’autorizzazione impugnata è illegittima perché autorizza l’escavazione di 3.741.000 mc di calcare per costruzioni a fronte di un quantitativo massimo previsto dal PRAC per le nuove autorizzazioni di tale materiale pari a 2 milioni di mc per l’intera Regione Veneto e a 1,75 milioni di mc per la Provincia di Vicenza. Il Comune ricorrente contesta la motivazione su cui si fonda il provvedimento, secondo cui ai quantitativi autorizzabili in base al Piano Cave andrebbe aggiunta “una volumetria di 3 milioni di metri cubi costituita dalle riserve di materiale autorizzate considerate nelle stime dei fabbisogni di cui all’allegato A del PRAC proprio con riguardo all’istanza della Società Escavi Berica S.r.l. - S.E.B. S.r.l. in quanto in fase di autorizzazione”. Sottolinea, infatti, che sono qualificabili come “riserve” esclusivamente i quantitativi di materiale già autorizzati ma non ancora estratti. I 3 milioni cui si fa riferimento nell’atto impugnato non sarebbero né già autorizzati né autorizzabili. Inoltre al momento dell’approvazione del PRAC la domanda di SEB non era “di prossima autorizzazione”, perché la seconda autorizzazione era già stata annullata con sentenza del TAR Veneto del 24 luglio 2017.

II. *In relazione al P.R.A.C.: illegittimità “in parte qua” per violazione dell’articolo 6 della l.r. 16/3/2018, n. 13 nonché eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà interna. Nullità, ex art. 21 septies della l. 241/1990, per elusione del giudicato discendente dalle sentenze del Consiglio di Stato 1058/2016 del 13/3/2016 e 1182/2016 del 22/3/2016. Violazione del principio di buon andamento dell’amministrazione (art. 97 della costituzione). Illegittimità derivata.* In via subordinata il Comune impugna il PRAC nella parte in cui ha ritenuto che alle riserve calcolate al 2014 “si dovrebbero aggiungere ulteriori 3 milioni di mc di prossima autorizzazione”, deducendone in primis l’annullabilità per violazione dell’art. 6 della l.r. 13/2018, che demanda al Piano la previsione solo dei fabbisogni dei materiali e dei volumi massimi di materiale autorizzabile per il soddisfacimento dei fabbisogni medesimi; la previsione di cui è questione non indica infatti né un fabbisogno né un volume autorizzabile. In ogni caso si tratterebbe di una previsione irragionevole e contraddittoria. Il Comune deduce poi che detta previsione di Piano sarebbe in realtà radicalmente nulla, mirando ad eludere il giudicato formatosi sull’annullamento della prima autorizzazione, perché le sentenze del Consiglio di Stato n. 1058 e 1182 del 2016 hanno ritenuto irragionevole la decisione regionale di assentire l’attività della cava SEB proprio in relazione alle determinazioni sui quantitativi massimi di materiale estraibile contenute nel PRAC già adottato.

III. *In relazione al P.R.A.C.: eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà interna sotto diverso profilo. Violazione di legge per falsa applicazione dell’articolo 1 della l.r. 13/2018. Illegittimità derivata.* In via gradata il ricorrente deduce che nel determinare i volumi autorizzabili e la ripartizione degli stessi a livello provinciale, il PRAC recherebbe contraddizioni ed errori di calcolo che avrebbero portato lo stesso Piano a prevedere eccessivi volumi autorizzabili.

18. Il Comune ricorrente formula poi ulteriori motivi in via subordinata e dichiaratamente cautelativa, motivandoli in ragione della contestata ambiguità del provvedimento impugnato che, pur rilasciando l’autorizzazione sulla base delle norme oggi in vigore e del PRAC, al contempo richiama le disposizioni transitorie che per le domande pendenti escludono l’applicazione dei limiti quantitativi all’escavazione stabiliti dal Piano e sostiene che l’autorizzazione sarebbe comunque assentibile anche ai sensi di tali previsioni;

IV. *Violazione di legge per falsa o omessa applicazione dell’art. 27 bis del d.l. 152/2006 nonché dell’art. 11 della l.r. 18/2/2016, n. 4.* La domanda presentata da SEB costituisce una nuova domanda, come confermato dalla formale comunicazione di avvio del procedimento datata 14 luglio 2020. Né vi è dubbio che in base al principio *tempus regit actum* alla stessa si applichino la l.r. 13/2018 e il PRAC;

V. *In relazione al P.R.A.C.: illegittimità “in parte qua” per violazione degli articoli 1, 5, 6 della l.r. 16/3/2018, n. 13 nonché eccesso di potere per irragionevolezza e contraddittorietà interna. Nullità, ex art. 21 septies della l. 241/1990, per elusione del giudicato discendente dalle sentenze del Consiglio di Stato 1058/2016 del 13/3/2016 e 1182/2016 del 22/3/2016. Illegittimità derivata.* Il Comune deduce l’annullabilità ovvero la nullità dell’articolo 4 delle NTA del PRAC, nella parte in cui, al comma 2, stabilisce che “Ai procedimenti già oggetto di avvio del procedimento alla data di entrata in vigore del PRAC non si applicano le disposizioni del presente Piano”, evidenziando che tale previsione non era presente né nella versione adottata nel 2013 né in quella aggiornata e riadottata nel 2016. Il ricorrente deduce che tale previsione non solo è irragionevole rispetto al contenuto pianificatorio del PRAC, sottraendo una serie di autorizzazioni *in itinere* dagli obiettivi dallo stesso perseguiti, ma determina una sostanziale elusione del giudicato formatosi

sull'annullamento del primo titolo autorizzativo;

VI. *In relazione alla D.G.R.V. 30/4/2018, n. 568. violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 27-bis del d.lgs. 152/2006. Illegittimità derivata.* Laddove si ritenga che il provvedimento impugnato non costituisca provvedimento unico, l'autorizzazione e il parere VIA andrebbero comunque annullati per violazione del modulo procedimentale disciplinato dall'art. 27 bis del Codice dell'ambiente;

VII. *Violazione di legge per falsa applicazione dell'art. 22, comma 3 del d.lgs. 152/2006 nonché violazione di legge per contrasto con il P.R.A.C. approvato e eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà interna.* Il progetto di escavazione non tiene in considerazione le alternative progettuali possibili, compresa l'opzione zero.

19. Si sono costituiti per resistere al ricorso la Regione Veneto ed Escavi Berica S.r.l.

20. L'amministrazione ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del gravame per carenza di legittimazione e/o di interesse ad agire del Comune di Barbarano Mossano, atteso che l'area interessata dalla cava è interamente compresa nel territorio del Comune di Albettono, sul quale ricadono gli eventuali effetti pregiudizievoli dell'atto impugnato; sul territorio del Comune ricorrente si trova solo una parte dell'area destinata a strada di accesso alla cava e a servizi e lo stesso sarà solo minimamente interessato dal traffico dei mezzi pesanti. La Regione Veneto ha eccepito inoltre l'inammissibilità per tardività delle censure mosse avverso il PRAC, costituendo prescrizioni vincolanti e precettive, che andavano quindi direttamente e tempestivamente impuginate. Nel merito ha dedotto l'infondatezza delle doglianze sollevate.

21. Società Escavi Berica, oltre a dedurre nel merito l'infondatezza del ricorso principale, ha depositato ricorso incidentale, allegando l'interesse all'annullamento *in parte qua* dell'autorizzazione unica regionale nel caso in cui il TAR non solo accolga i motivi dedotti nella prima parte del ricorso del Comune di Barbarano Mossano, ma ritenga anche che l'autorizzazione è fondata unicamente sulla applicazione della normativa sostanziale contenuta nella l.r. n. 13 del 2018 e nel c.d. Piano Regionale delle Attività di Cava e non, invece, sulla disciplina transitoria dettata dall'art. 30 di detta legge e dall'art. 4 del P.R.A.C., accogliendo quindi la domanda di annullamento del titolo autorizzativo. La difesa della società controinteressata riconosce peraltro che il provvedimento regionale, pur nella sua ambiguità, si basa principalmente sulla ritenuta compatibilità del progetto con la nuova disciplina e rileva, per contro, che lo stesso andava autorizzato prioritariamente in virtù della disciplina transitoria, indicata nel provvedimento solo come motivazione ancillare.

22. Tanto premesso la ricorrente incidentale deduce l'illegittimità dell'autorizzazione e degli atti presupposti per *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 30 della l.r. n. 13 del 2018 e dell'art. 4 delle N.T.A. del P.R.A.C. approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 32 del 2018. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed errore sui presupposti, irragionevolezza ed illogicità manifeste. Difetto di istruttoria. Travisamento della sentenza del TAR Veneto n. 735 del 2017"*. Risultando la precedente autorizzazione annullata per meri vizi procedurali con sentenza del TAR 735/2017 (antecedente all'entrata in vigore della nuova legge regionale in materia di cave), all'istanza andava applicata la norma transitoria, che esclude l'applicazione delle nuove previsioni alle domande pendenti.

23. In data 17 febbraio 2023 il Comune ricorrente ha presentato domanda cautelare, evidenziando che in data 14 dicembre 2022 la controinteressata ha presentato alla Provincia di Vicenza, al Comune di Albettono e al Comune di Barbarano Mossano "denuncia di esercizio", dichiarando che *"i lavori avranno inizio il 9 gennaio 2023"* e che in data 1 febbraio 2023 la Provincia di Vicenza ha comunicato di avere ispezionato il sito di cava e di avere riscontrato che sono in atto sondaggi preliminari per la tutela archeologica e che i lavori presso la cava "SEB" sono da considerarsi avviati, sebbene al momento non siano ancora iniziati i lavori di estrazione del materiale utile.

24. Con ordinanza 13 marzo 2023, n. 126 l'istanza di sospensione è stata parzialmente accolta, al fine di mantenere la *res adhuc integra* nelle more della decisione di merito, stante il pregiudizio grave ed irreparabile derivante dall'avvio dei lavori di scavo e dalle attività prodromiche comportanti un'irreversibile trasformazione dell'area. Il Collegio ha ritenuto pertanto *"nel contemperamento tra i contrapposti interessi, di sospendere l'autorizzazione ad aprire e coltivare la cava, ad esclusione delle attività concernenti i sondaggi preliminari per la tutela archeologica del sito, disponendo, nel contempo, una fissazione dell'udienza pubblica in tempi celeri"*, fissando l'udienza pubblica per il 21 settembre 2023.

25. Con ricorso depositato in data 23 dicembre 2021 e assunto al N.R.G. 1641/2021 il medesimo provvedimento di autorizzazione regionale ad aprire e coltivare la cava *de qua* già oggetto del precedente gravame (decreto n. 26 del 3.09.2021) è stato impugnato da Italia Nostra e da alcuni privati cittadini che risiedono o sono proprietari di immobili ubicati in prossimità della cava.

26. Il gravame deduce in via principale l'illegittimità dell'autorizzazione regionale per i seguenti motivi:

I. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 30, co. 1 l. R.V. n. 13/2018. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4 NTA del PRAC (All. B). Eccesso di potere per perplessità e contraddittorietà intrinseca del provvedimento. Eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza manifeste. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.* I ricorrenti deducono la contraddittorietà dell'istruttoria e del provvedimento, che identificano la domanda di coltivazione di SEB ora come l'originaria domanda del 2012, ora come nuova domanda. Sostengono, per contro, che l'unica normativa applicabile alla domanda *de qua* è quella del PRAC riferita ai procedimenti instaurati *ex novo*;

II. *Eccesso di potere per sviamento. Violazione e/o errata applicazione del Punto 7 della Relazione tecnica al PRAC*



(Allegato A). *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12 NTA del PRAC (Allegato B). Eccesso di potere per manifeste illogicità e irragionevolezza. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti. Eccesso di potere per motivazione insufficiente.* La Regione assegna alla SEB un quantitativo di materiale di cava superiore a quello previsto dal Piano per l'intero territorio regionale, giustificando tale scelta con la previsione, nelle NTA del PRAC, di un quantitativo di materiale che sarebbe già "prenotato" in favore della società. Si tratta di una valutazione contraddittoria e in contrasto con il PRAC, che non assegna espressamente ad alcun richiedente i 3 mc di materiale da cava di cui è questione. Nel 2016 erano pendenti anche altre domande oltre a quella della società controinteressata e alla data di entrata in vigore del Piano non vi era alcun procedimento pendente, atteso che SEB ha presentato la domanda esitata nel provvedimento da ultimo impugnato solo il 28 giugno 2019;

III. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12, co. 5 e co. 10 delle NTA del PRAC (Allegato B). Violazione del principio di correttezza dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per contraddittorietà dell'atto. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria.* Trattandosi di nuova istanza di autorizzazione la Regione doveva applicare l'art. 12, comma 10 delle NTA, secondo cui "La domanda di autorizzazione alla coltivazione della cava, ove il volume estraibile richiesto ecceda i limiti di cui al comma 5, non sono procedibili per i quantitativi richiesti e la relativa istruttoria è sospesa fino alla ricostruzione della disponibilità di nuovi volumi autorizzabili"; quindi doveva sospendere il procedimento fino a che non fosse stato possibile reintegrare il fabbisogno disponibile per la Provincia di Vicenza con il raggiungimento del volume di materiale estraibile richiesto dalla società;

IV. *Eccesso di potere per carenza e/o insufficienza della motivazione e difetto di istruttoria. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 22 e dell'Allegato VII alla Parte II del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1 l. R.V. n. 13/2018. Eccesso di potere per travisamento dei fatti.* I ricorrenti deducono il difetto di istruttoria rispetto all'analisi e alla valutazione delle opzioni progettuali alternative fornite da SEB;

V. *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006. Violazione e/o falsa applicazione del punto 8 dell'Allegato A alla d.G.R.V. n. 568/2018. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.* In luogo di un provvedimento unico sono stati adottati un decreto VIA e un provvedimento autorizzatorio unico regionale, in contrasto con i principi indicati dall'articolo 27 bis del d.lgs. 152/2006.

In via subordinata i deducenti denunciano l'illegittimità del PRAC per i seguenti motivi:

VI. *Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1 e 6 della l. R.V. n. 13/2018. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2, co. 1 NTA del PRAC (Allegato B). Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 l. n. 241/1990. Violazione dei principi di par condicio, trasparenza e legalità. Violazione dell'art. 97 Costituzione. Eccesso di potere per contraddittorietà, manifesta irragionevolezza e illogicità. Eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti. Eccesso di potere per perplessità.* La scelta del Piano di accantonare 3 milioni di mc "di prossima autorizzazione" è illogica e irragionevole.

27. Si sono costituiti per resistere al ricorso la Regione Veneto e SEB S.r.l.

28. La controinteressata ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, perché – a fronte di un provvedimento plurimotivato, con il quale la Regione sostiene che la cava è autorizzata sia ai sensi dell'attuale disciplina regionale sulle attività estrattive sia ai sensi della previgente legge regionale, i ricorrenti contestano solo l'erronea valutazione di compatibilità dell'istanza con le nuove previsioni normative e del PRAC.

29. SEB ha inoltre proposto ricorso incidentale avverso il provvedimento autorizzatorio unico regionale, dichiarando l'interesse al suo scrutinio nel caso in cui il TAR non solo ritenga che tale atto di assenso sia stato rilasciato unicamente in base all'attuale disciplina dell'attività di cava ma, ulteriormente, ritenga fondati e accolga i motivi dedotti con il ricorso principale.

30. Nell'ipotesi descritta SEB deduce l'illegittimità dell'autorizzazione comunale per "Violazione e falsa applicazione dell'art. 30 della l.r. n. 13 del 2018 e dell'art. 4 delle N.T.A. del P.R.A.C. approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 32 del 2018. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed errore sui presupposti, irragionevolezza ed illogicità manifeste. Difetto di istruttoria. Travisamento della sentenza del TAR Veneto n. 735 del 2017", motivo con il quale formula le medesime censure già oggetto del ricorso incidentale presentato nel ricorso Sub. N.R.G. 1426/2021.

31. Con istanza del 15 febbraio 2023 i ricorrenti hanno richiesto l'adozione di misure cautelari collegiali ex art. 55 c.p.a., in ragione dell'avvio dei lavori presso la cava.

32. Con ordinanza cautelare 13 marzo 2023, n. 130 è stato disposto il parziale accoglimento dell'istanza, con i contenuti già formulati con ordinanza cautelare 126/2023 ed è stata fissata l'udienza pubblica di discussione del gravame per il 21 settembre 2023.

33. In entrambi i giudizi le parti hanno depositato memorie e repliche.

34. Le due cause sono state chiamate all'udienza pubblica del 21 settembre 2023, ove sono state trattate in decisione.

## DIRITTO

1. *In limine litis* va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe, stante l'evidente connessione oggettiva e, in parte, soggettiva che li avvince.



2. In applicazione del principio della ragione più liquida, corollario del principio di economia processuale, la definizione dei gravami può poi prescindere dallo scrutinio delle eccezioni in rito sollevate dalle parti resistenti, stante l'infondatezza nel merito delle censure dedotte.
3. Occorre premettere che il provvedimento regionale oggetto di impugnazione ha accolto la domanda di autorizzazione alla costruzione della cava e all'estrazione del materiale considerando alla stessa applicabili la l.r. 13/2018 e il PRAC; afferma infatti tale atto che l'istanza, anche se riferita sostanzialmente al progetto presentato nel 2012, è soggetta alla normativa sopravvenuta. Tanto è affermato anche nelle difese della Regione e risulta sia dal tenore letterale del provvedimento (nel testo già richiamato nella parte in fatto) e dal suo oggetto, sia dall'istruttoria condotta dall'amministrazione regionale e dall'esito del confronto tra gli uffici competenti e l'avvocatura dell'ente.
4. La compatibilità del progetto alle previsioni sopravvenute è affermata dall'amministrazione regionale facendo espresso riferimento alle disposizioni del Piano che prevedono per la provincia di Vicenza un quantitativo massimo autorizzabile di calcare per costruzioni pari a 1,75 milioni di metro cubi, *"ai quali va aggiunta una volumetria di 3 milioni di metri cubi costituita dalle riserve di materiale autorizzate considerate nelle stime dei fabbisogni di cui all'allegato A del P.R.A.C. proprio con riguardo all'istanza della Società Escavi Berica S.r.l. -S.E.B. S.r.l. in quanto in fase di autorizzazione"*.
5. Pertanto, pur con una formulazione non priva di ambiguità, l'ulteriore riferimento all'assentibilità del progetto anche ai sensi della norma transitoria e quindi in base alla previgente disciplina (che non prevedeva quantitativi massimi di materiale estraibile) deve essere considerato un mero *obiter dictum*, ovvero una considerazione incidentale contenuta nel provvedimento autorizzativo, che non costituisce però né l'esito dell'istruttoria procedimentale né il fondamento della decisione di accoglimento dell'istanza. Si tratta pertanto di una osservazione avente valore non dispositivo, con la quale la Regione dà atto che anche un'interpretazione diversa da quella seguita nell'individuazione della normativa applicabile alla domanda di SEB avrebbe comunque portato ad un esito favorevole alla società.
6. Sulla base di tale premessa vanno esaminati sia i riuniti ricorsi principali sia i ricorsi incidentali promossi dalla controinteressata.
7. Con i primi tre motivi del ricorso N.R.G. 1426/2021 il Comune di Barbarano Mossano deduce l'illegittimità dell'autorizzazione rilasciata a SEB, sostenendo che il progetto di estrazione, al contrario di quanto ritenuto dalla Regione, sarebbe incompatibile con la nuova disciplina in materia di cave recata dalla legge regionale 13/2018 e dal Piano cave.
8. In particolare nella prima censura parte ricorrente sostiene che l'autorizzazione viola tali atti, che qualificano come "riserve", escluse dai limiti quantitativi definiti dal PRAC, solo i volumi di materiale già autorizzato e non ancora estratto.
9. La censura non può trovare accoglimento.
10. Il Piano predetto, nell'individuare i quantitativi massimi di materiale autorizzabile durante la sua vigenza decennale, espressamente considera esclusi da tale limite massimo sia le riserve in senso stretto (quantitativi già autorizzati e non estratti) sia i circa 3 milioni di mc *"di prossima autorizzazione"*, da aggiungere alle prime. La tesi sostenuta dal Comune ricorrente implicherebbe, per contro, di considerare tale previsione di piano *"tamquam non esset"*.
11. La Regione Veneto, costituitasi in giudizio, ha precisato del resto che nella determinazione del fabbisogno concreto di calcare da costruzioni sono stati espressamente considerati anche i procedimenti già in essere e di prossima conclusione. Annullando l'autorizzazione della cava SEB verrebbero quindi modificati i presupposti su cui si fonda il P.R.A.C., vale a dire l'entità delle riserve e delle autorizzazioni in fase di rilascio, stimate in 14 milioni di mc di calcare per costruzioni, necessarie – unitamente alle nuove autorizzazioni (da rilasciare nei limiti quantitativi indicati dal Piano) - per soddisfare il fabbisogno complessivo di inerti della Regione.
12. La questione della riferibilità della previsione di 3 milioni di mc aggiuntivi *"di prossima autorizzazione"* alla domanda di parte ricorrente non può del resto che essere risolta considerando le complesse vicende che hanno interessato l'istanza della cava SEB nel periodo che intercorre tra l'adozione, la riadozione e poi l'approvazione del PRAC. In tale lasso temporale sono state infatti rilasciate e poi annullate due autorizzazioni alla costruzione e estrazione che avevano superato positivamente l'istruttoria regionale. In particolare l'introduzione del riferimento al nominato quantitativo *"aggiuntivo"* di circa 3 milioni di mc risale alla revisione 2016 del PRAC, in prossimità al rilascio della seconda autorizzazione (che quindi era all'epoca *"di prossima autorizzazione"*) poi annullata nel 2017. Ma tale riferimento si attaglia all'istanza di SEB anche ove si prenda in considerazione la successiva data di approvazione e di entrata in vigore del PRAC, allorché la seconda autorizzazione era stata annullata con sentenza del TAR Veneto n. 735 del 24 luglio 2017, che ha riconosciuto l'illegittimità del provvedimento perché l'istruttoria VIA pregressa, svolta da un organo di cui era viziata la composizione, avrebbe dovuto essere integralmente rinnovata a partire dall'inchiesta pubblica. Dall'annullamento giudiziale della seconda autorizzazione per motivi procedurali, considerato il perdurante interesse della società istante, derivava infatti l'obbligo, per l'amministrazione procedente, di dare esecuzione alla decisione e di riavviare il procedimento, emendandolo dei vizi rilevati dal giudice amministrativo. Sicché anche a tale data l'autorizzazione a SEB poteva sostanzialmente considerarsi *"di prossima autorizzazione"*.
- Sulla scorta di tali complessive considerazioni non pare dubitabile che, ancorché non nominata, l'indicazione ai 3 milioni di mc andava riferita alla cava di cui è questione. Considerato l'iter già effettuato l'istanza di SEB poteva infatti indubbiamente considerarsi in fase avanzata di autorizzazione.



13. Tale ricostruzione è confermata dallo scambio di corrispondenza tra la società e gli uffici regionali e in particolare dalla nota della Regione del 21 giugno 2017, prot. 243911 (Doc. 21 SEB nel ricorso 1426/2021 e doc. n. 11 nel ricorso NRG 1641/2021), ove, a riscontro di una specifica richiesta di SEB, gli uffici regionali hanno precisato che sia alla data di adozione del PRAC (4 novembre 2014) sia alla data dell'adozione dell'aggiornamento del PRAC (21 ottobre 2016) risultavano in fase di istruttoria solo due domande di costruzione di cave per calcare: la cava Frison, limitata a 131.000 mc, e la cava SEB per 3.800.000 mc.

14. Pertanto, in disparte la questione se tali quantitativi di materiale (3 milioni di mc) debbano essere correttamente qualificati come riserve o piuttosto come quantitativi "aggiuntivi alle riserve" (come sembra indicare testualmente la norma di Piano), pare coerente la ricostruzione regionale secondo cui il PRAC li ha previsti con riferimento alla cava di cui è questione e li ha tenuti in espressa considerazione nella determinazione del fabbisogno di materiale e dei nuovi quantitativi autorizzabili, facendoli salvi e non includendoli nei limiti per le nuove autorizzazione fissati a livello regionale e provinciale.

15. Va parimenti respinto il secondo motivo di ricorso, con il quale il Comune ricorrente deduce l'illegittimità del PRAC e della previsione relativa ai circa 3 milioni di mc "prenotati" per il rilascio dell'autorizzazione della Cava SEB per violazione dell'art. 6 della legge regionale n. 13 del 2018 o la sua nullità per elusione delle sentenze del Consiglio di Stato n. 1058 e 1182 del 2016, che hanno annullato la prima autorizzazione anche per ritenuto contrasto dei quantitativi ivi assentiti con le previsioni del Piano Cave, pur all'epoca solo adottato.

16. Il Piano, in conformità con quanto previsto dalla nominata previsione di legge regionale, ha determinato il fabbisogno complessivo regionale di materiali inerti nel decennio, considerandolo in parte soddisfatto con le autorizzazioni già rilasciate o di imminente rilascio; ha indicato poi il residuo fabbisogno non ancora soddisfatto come contingente estrattivo costituente parametro per il rilascio delle nuove autorizzazioni (fabbisogno definitivo o "netto"). L'inserimento del quantitativo previsto per la cava SEB tra i quantitativi già "soddisfatti" non contrasta con la previsione di legge.

17. Né è in specie ravvisabile, come dedotto da parte ricorrente, un'elusione del giudicato formatosi sull'annullamento del primo titolo autorizzativo, atteso anzitutto che il Consiglio di Stato nel 2016 si è pronunciato sulla legittimità dell'autorizzazione e non su quella del PRAC. Il giudice di appello ha ritenuto che il Piano, all'epoca solo adottato, costituiva parametro di ragionevolezza dell'autorizzazione rilasciata a SEB e pertanto tale provvedimento avrebbe dovuto essere adeguatamente motivato sotto il profilo del quantitativo assentito rispetto a quello pianificato. L'annullamento è stato disposto per ritenuto contrasto del provvedimento favorevole rispetto ad una previsione del PRAC all'epoca solo adottata, e superata dalla diversa formulazione del testo poi approvato, che all'epoca non considerava i quantitativi di materiale per i quali il procedimento era l'autorizzazione era già in fase di rilascio. Le richiamate sentenze non precludevano del resto una successiva modifica del Piano al fine di considerare le istruttorie già in atto.

18. Va disattesa anche l'ultima censura riferita al PRAC, secondo la quale il totale dei volumi autorizzabili sarebbe stato sovrastimato in ragione di alcuni errori di calcolo nella determinazione delle riserve. La doglianza va respinta per difetto di interesse, perché non incide sulla previsione di 3 milioni di mc "aggiuntivi" sui quali si fonda la valutazione di compatibilità dell'autorizzazione di SEB con il PRAC.

19. Stante l'infondatezza dei primi tre motivi di ricorso non meritano accoglimento le censure rubricate ai numeri IV e V, con le quali il ricorrente qualifica l'istanza di SEB come nuova domanda e deduce l'illegittimità dell'art. 4 delle NTA del PRAC, secondo cui alle domande pendenti doveva applicarsi la previgente disciplina. Infatti anche ove si ritenga che il riferimento alle disposizioni transitorie contenuto nell'autorizzazione avversata costituisca ulteriore motivazione dell'atto impugnato e non un mero "*obiter dictum*", le doglianze andrebbero comunque respinte, perché nel caso di atto plurimotivato anche ove una sola delle ragioni indicate dall'Amministrazione a fondamento del provvedimento avversato superi il vaglio giurisdizionale, l'atto impugnato non può essere annullato (Cons. Stato, Sez. IV, 4 gennaio 2022, n. 26). La dedotta illegittimità della norma transitoria del PRAC va esclusa anche considerando che la stessa costituisce la mera conferma di una previsione contenuta nella legge regionale (Art. 30 della l.r. 13/2018) e solo ribadita dal Piano.

20. Va disatteso il sesto motivo, secondo cui la preventiva adozione del provvedimento di VIA contrasterebbe con il principio sancito dall'articolo 27 bis del codice dell'ambiente. Tale atto è confluito infatti nel provvedimento autorizzatorio finale, che costituisce titolo unico, comprensivo di tutti i pareri i provvedimenti e i nulla osta necessari.

21. Con riferimento poi al settimo motivo, va respinta – sulla scorta del provvedimento VIA e dello studio di impatto ambientale predisposto da SEB – la doglianza secondo cui il progetto di estrazione non avrebbe valutato soluzioni progettuali alternative né l'opzione zero, violando così l'art. 22 del d.lgs. 152/2006. Sia lo Studio di Impatto ambientale redatto dalla società sia il provvedimento di Via (pag. 20 e 21) hanno infatti valutato entrambe le ipotesi.

22. In particolare la valutazione VIA dà conto che il proponente ha considerato l'ipotesi zero, evidenziando:

- che la cava in questione rappresenta un sito strategico per la fornitura di inerti avente una percorrenza ridotta rispetto ai punti di utilizzo, con conseguente minore pressione sull'ambiente per le emissioni di gas di scarico e una minore incidenza generale sul traffico; in particolare la cava è collocata a soli tre chilometri dall'autostrada A31 "Valdastico sud";
- che l'approvvigionamento di materiale inerte necessario alle esigenze infrastrutturali ed edilizie locali dovrebbe, in alternativa, avvenire da siti posti a distanze maggiori, con un'incidenza più contenuta sui luoghi limitrofi a quelli individuati per la localizzazione della cava in questione, ma con un impatto maggiore derivante dalla maggior percorrenza



media dei materiali di inerti;

- che a fronte degli effetti positivi dell'opzione zero (assenza di impatti sull'ambiente circostante, sul terreno e sulla morfologia del versante, sul paesaggio) vi sarebbero superiori effetti negativi (minore disponibilità nel mercato del materiale con ipotizzabile aumento dei prezzi, minore disponibilità occupazionale e minor indotto, maggiori impatti per il numero maggiore di traffico indotto generato da tragitti provenienti da altre cave, necessità di ampliamento di una o più cave esistenti).

23. Analogamente sono state prese in considerazione e scartate le soluzioni alternative (paragrafo 3.2 provvedimento VIA).

24. Il ricorso principale va quindi respinto.

25. Ne discende l'improcedibilità del ricorso incidentale, il cui esame è stato espressamente condizionato dal proponente all'ipotesi di accoglimento dei primi motivi del gravame di parte ricorrente.

26. Passando all'esame del secondo dei riuniti gravami, va disatteso il primo motivo, secondo cui il provvedimento regionale sarebbe confuso perché non individua chiaramente la normativa applicabile (se quella attuale o quella previgente).

27. Come più dettagliatamente ricostruito nella parte in fatto, la Regione Veneto, a seguito del confronto e dell'approfondimento interno tra uffici, ha ritenuto che alla domanda di SEB fosse applicabile la normativa sopravvenuta sia con riferimento al procedimento di VIA sia con riferimento specifico all'attività di cava. In tale prospettiva ha chiesto alla società di ripresentare l'istanza aggiornando i documenti e ha avviato il procedimento per il rilascio del provvedimento unico regionale. Coerentemente il provvedimento autorizzativo finale esplicita le ragioni per cui l'estrazione richiesta è ritenuta compatibile con la disciplina del PRAC, ritenuta applicabile. L'autorizzazione aggiunge poi, a chiusura, che il progetto sarebbe risultato assentibile anche ove l'amministrazione avesse applicato la disciplina transitoria (ipotesi alternativa non seguita). Sicché la dedotta confusione non è configurabile.

28. Non può trovare accoglimento il secondo motivo di ricorso, che contesta il riferimento, posto a fondamento dell'autorizzazione, ai 3 milioni di mc di calcare previsti dal PRAC per le domande di prossima autorizzazione. Per tale aspetto possono essere integralmente richiamate le considerazioni già espresse con riferimento all'analogia censura formulata nel primo dei riuniti gravami.

29. Deve essere respinta anche la terza censura, con cui si deduce l'illegittimità del PAUR per violazione dell'art. 12, comma 10 delle NTA del PRAC, perché l'Amministrazione regionale avrebbe dovuto sospendere il procedimento fino a quando non fosse stato possibile reintegrare il fabbisogno della Provincia di Vicenza con il raggiungimento del volume di cava estraibile richiesto dalla società. La disposizione richiamata non trova in specie applicazione, atteso che il progetto di SEB era già considerato nei quantitativi assentiti o in via di assenso e perciò i volumi previsti per la Provincia di Vicenza erano al netto di tale istanza.

30. Non ha pregio la quarta doglianza, con cui si sostiene che la Regione non avrebbe adeguatamente valutato le alternative progettuali alla cava e tra queste l'alternativa zero, appiattendosi sulle proposte della società, per le considerazioni già formulate rispetto al settimo motivo del ricorso N.R.G. 1426/2021.

31. Parimenti non può trovare accoglimento il quinto motivo di ricorso, secondo cui non sarebbe stato rilasciato un provvedimento autorizzatorio unico ma due titoli autorizzativi; infatti il PAUR assorbe anche il parere VIA in precedenza reso, assommando in sé tutti i provvedimenti e i nulla osta necessari.

32. Infine deve essere respinto l'ultimo motivo, con il quale i ricorrenti assumono che il PRAC sarebbe illegittimo nella parte in cui ha previsto oltre ai fabbisogni reali anche delle "riserve" e, in particolare, il quantitativo aggiuntivo relativo alle autorizzazioni in fase di rilascio. La logica del Piano è infatti coerente con gli obiettivi della legge regionale, perché mira a soddisfare il fabbisogno di materiale riutilizzando in primo luogo il materiale di cantiere o proveniente da altre opere pubbliche, poi impiegando i quantitativi già assentiti e solo per il residuo autorizzando l'apertura di nuove cave. I tre milioni di mc relativi alla cava SEB sono stati considerati dal P.R.A.C. per ridurre il fabbisogno futuro di calcari per costruzioni.

33. Per le considerazioni espresse anche tale ricorso va quindi respinto, perché infondato.

34. Ne discende l'improcedibilità del ricorso incidentale, atteso che la controinteressata lo ha espressamente proposto subordinandone l'esame all'ipotesi di accoglimento del ricorso principale.

35. La peculiarità della vicenda controversa giustifica la compensazione tra le parti delle spese di lite.

*(Omissis)*