

Apertura di una cava di ghiaia e significativi impatti negativi sull'ambiente

T.R.G.A. Bolzano 27 maggio 2025, n. 152 - Beikircher, pres.; Sacchetti, est. - Comune di Bressanone (avv. De Nigro) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv.ti Roilo, Segna, Giansello e Pernstich) ed a.

Cave e torbiere - Intervento in zona di rispetto paesaggistico - Significativi impatti negativi sull'ambiente - Decisione della Conferenza di servizi in materia ambientale di non sottoposizione del progetto per l'apertura di una cava di ghiaia alla procedura di VIA - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso di data 21 giugno 2024, notificato in pari data, il Comune di Bressanone impugnava la delibera adottata dalla Giunta provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano in data 11.6.2024 reiettiva del ricorso gerarchico improprio proposto dallo stesso ente locale contro il parere della Conferenza di Servizi in materia ambientale in data 18.2.2022, il parere della Conferenza di servizi in materia ambientale di cui alla comunicazione in data 11.9.2023 nonché la decisione della Conferenza di servizi in materia ambientale di data 21.2.2022 di non sottoposizione del progetto per l'apertura di una cava di ghiaia in località Sarnes alla procedura di V.I.A.

Il Comune ricorrente premetteva di avere impugnato, con ricorso alla Giunta provinciale, il parere positivo all'apertura di una cava di ghiaia sulle pp. ff. 287/1 e 289 C.C. Sarnes rilasciato in data 18.2.2022 dalla Conferenza di Servizi in materia ambientale, che il precedente 26.1.2022 aveva già deciso la non sottoposizione a V.I.A. obbligatoria del progetto. Nell'ambito di tale procedimento l'Ente evidenziava come la cava progettata, ancorché non soggetta a V.I.A. obbligatoria in considerazione delle dimensioni inferiori a quanto previsto dalle disposizioni in materia ambientale, dovesse in ogni caso essere sottoposta a V.I.A. da parte della Conferenza di Servizi in considerazione dei significativi impatti negativi sull'ambiente, trattandosi di intervento in zona di rispetto paesaggistico e sulla popolazione.

La Giunta provinciale, con delibera n. 523/2023, accoglieva il ricorso presentato dal Comune annullando per l'effetto il parere della Conferenza di Servizi e rinviando a quest'ultima l'affare per la disamina di molteplici questioni di carattere ambientale.

L'odierno controinteressato Obexer Markus impugnava quindi il provvedimento della Giunta provinciale innanzi a questo T.R.G.A., che con sentenza n. 11/2024 dichiarava improcedibile il ricorso in considerazione del nuovo parere conformativo della Conferenza di Servizi comunicato in data 11.09.2023, evidenziando tuttavia l'illegittimità dell'impugnata delibera n. 523/2023 ai sensi dell'art. 34, comma 3 c.p.a.

Avverso il secondo parere della Conferenza di Servizi il Comune di Bressanone presentava un secondo ricorso gerarchico, reiterando le medesime doglianze di cui alla precedente impugnazione proposta in sede amministrativa unitamente ad ulteriori doglianze riguardanti la parte confermativa del nuovo provvedimento.

Con delibera n. 477 di data 11 giugno 2024 la Giunta provinciale respingeva nel merito l'impugnazione presentata dal Comune di Bressanone, adottando una decisione di contenuto opposta rispetto a quanto in precedenza statuito.

2. A sostegno del proprio ricorso deduceva il seguente motivo:

2.1. *“Violazione/erronea interpretazione ed applicazione dell'articolo 3, legge 241/1990, dell'articolo 7, L.P. 17/1993, della L.P. 17/2017, in particolare degli articoli 4, comma 2, 16, 42, degli articoli da 18 a 22, dell'articolo 2, della L.P. 7/2003, degli articoli 4 e 5, della L.P. 19/2023, dell'articolo 6, commi 5, 6, 7, lettera a), del D.P.P. n. 15/2021, del d.lgs. 152/2006, in particolare dell'allegato IV – bis e dell'allegato V, alla parte seconda, degli articoli 9, comma 3, 32, 41, commi 2 e 3, Cost., non potendosi sostenere che il progetto non abbia significativi impatti negativi sull'ambiente e sulla salute. Violazione/erronea interpretazione ed applicazione della direttiva 2001/42/CE, nello specifico dell'allegato II alla stessa, come richiamata dall'articolo 7, della L.P. 17/2017. Eccesso di potere per motivazione contraddittoria, travisamento dei fatti e delle caratteristiche dell'area sottoposta a vincolo paesaggistico, difetto di istruttoria. Violazione e/o erronea interpretazione/falsa applicazione della L.P. 9/2018 in particolare degli articoli 10, 11, 12, 13, 14, in collegamento con le norme di attuazione al piano paesaggistico del Comune di Bressanone (doc. 26). Violazione/erronea interpretazione/falsa applicazione dell'articolo 18, comma 1, lettera e) “Sono opere di urbanizzazione primaria...e) reti di distribuzione dell'energia elettrica, del gas e di teleriscaldamento”, della L.P. 9/2018, del piano urbanistico del Comune di Bressanone e del relativo piano delle infrastrutture, nonché dell'articolo 52, comma 3, lettera b, L.P. 9/2018, nonché del comma 4, lettera d), della stessa legge, per interferenza in area destinata alla posa sotterranea di linee di alta tensione ed incompatibilità con le stesse”.*

Ad avviso del ricorrente l'inconsistenza della motivazione della delibera di Giunta emergeva in maniera sintomatica dallo sforzo motivazionale adottato, ritenuto ripetitivo, apodittico, travisato e tautologico, tanto da evidenziare la *“poca convinzione dell'organo”* nell'adottare il provvedimento impugnato. Dal secondo parere della Conferenza emergeva

infatti l'assenza di nuove valutazioni del progetto, soprattutto sotto un profilo di tutela paesaggistica, così come di un qualsivoglia supplemento di istruttoria.

Dall'assenso della Conferenza di Servizi derivavano altresì considerevoli effetti lesivi a carico di tutta la popolazione di Bressanone e dei visitatori, tenuto conto dalla presenza di una passeggiata e di sentieri escursionistici nelle zone limitrofe alla cava. La rilevanza turistica del sito risultava evidente e la sua vicinanza alla cava comportava un rilevante impatto negativo sul sentiero escursionistico, pregiudicando il carattere naturalistico e tranquillo del luogo nonché la sua fruizione da parte della popolazione.

Nel bilanciamento di interessi, inoltre, il mero interesse economico del controinteressato doveva ritenersi recessivo rispetto agli interessi collettivi.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa provinciale imponeva pertanto la necessità di una effettiva motivazione del parere positivo vincolante della Conferenza di Servizi, non potendosi ritenere sufficiente la mera imposizione di prescrizioni.

La carenza motivazionale era desumibile in tutta la sua evidenza dalla disamina del verbale della seduta di data 26 gennaio 2022, dal quale emergeva come tutti i tecnici delle strutture coinvolte si fossero espressi positivamente senza il previo espletamento di un sopralluogo.

Le considerazioni motivazionali afferenti la non assoggettabilità del progetto a V.I.A. non soddisfacevano i criteri di valutazione normativamente imposti, non essendo state vagliate le peculiari caratteristiche ambientali e paesaggistiche della zona e gli effetti negativi del progetto sulla geografia antropica in relazione alla popolazione insediata e frequentante l'area.

Le prescrizioni per mitigare e ripristinare l'impatto di una coltivazione di cava delle dimensioni di quella progettata non potevano ritenersi idonee a superare la richiesta valutazione, non potendosi privilegiare logiche di profitto a discapito della salute della popolazione. La ponderosità delle stesse prescrizioni rappresentava indice della oggettiva incompatibilità del sito, troppo vicino alle abitazioni e al sentiero escursionistico del Lungo Isarco, situazione ravvisata peraltro sia dal tecnico dell'Ufficio Pianificazione paesaggistica, sia dal tecnico dell'Ufficio Aria e Rumore.

Il vincolo di tutela paesaggistica vigente nell'area ne escludeva di per sé l'idoneità all'apertura di una cava di ghiaia, stante la prevalenza della normativa a presidio del paesaggio rispetto ad altre normative e interessi.

Il ricorrente evidenziava inoltre come la Conferenza di Servizi, oltre a motivare la compatibilità del sito con l'area progettata, avrebbe dovuto valutare l'entità e l'estensione dell'impatto, quali area geografica e densità della popolazione interessata, tenuto conto che la forte antropizzazione dell'area imponeva una valutazione espressa al riguardo.

Ad avviso del ricorrente il provvedimento gravato si poneva altresì in contrasto con la direttiva 2001/42/CE, nello specifico dell'allegato II alla stessa così come richiamata dall'articolo 7, della L.P. 17/2017, in relazione ai criteri di valutazione degli effetti significativi sull'ambiente. In considerazione degli evidenti e innegabili effetti negativi sull'ambiente potenzialmente derivanti dal progetto, la Conferenza di Servizi doveva pertanto necessariamente avviare il procedimento di V.I.A. al fine di approfondire tutti gli aspetti e consentire la prevista partecipazione pubblica.

I medesimi vizi affliggevano, di conseguenza, l'impugnata delibera della Giunta provinciale n. 477/2024.

Il ricorrente censurava inoltre la collocazione dell'area della progettata cava a 70 metri dal fiume Isarco, quindi in area normativamente prevista come di tutela paesaggistica nonché di tutela archeologica, per ciò stesso interdetta al progetto.

La Conferenza di Servizi ometteva altresì di valutare l'esistenza nella medesima zona della cava di Albes, dismessa e mai risanata, la cui esistenza era peraltro sottaciuta anche dal proponente nello studio preliminare ambientale depositato ai fini dell'assoggettabilità a V.I.A.

La zona doveva altresì essere considerata interdetta per evidenti ragioni di sicurezza e rispetto dell'infrastruttura elettrica, considerato quanto previsto dal piano urbanistico in merito alla posa sotterranea di linee ad alta tensione.

3. In data 2 luglio 2024 si costituiva in giudizio il controinteressato Markus Oberxer, chiedendo la reiezione del ricorso in quanto irricevibile, inammissibile e infondato.

4. In data 3 luglio 2024 il ricorrente presentava il seguente motivo aggiunto:

4.1. *“Violazione/errata interpretazione/falsa applicazione degli articoli 4, 16, 42, 43 della L.P. Bolzano 17/2017, dell'articolo 9, della L.P. Bolzano 17/1993, del principio di buona amministrazione di cui all'articolo 97, comma 2, della Costituzione, degli articoli 1, 2, 13, 17, 47, 48, della L.P. 9/2018. Eccesso di potere per contraddizione esterna in ordine alla deliberazione di Giunta provinciale n. 477/2024 (doc. 27) rispetto alla precedente deliberazione n. 523/2023 (doc. 13). Eccesso di potere per contraddittorietà interna degli atti impugnati”.*

Il ricorrente, previa ricognizione della normativa provinciale in materia ambientale e paesaggistica, ribadiva come la natura di zona a destinazione agricola e di tutela archeologica propria del sito di cui al progetto assumesse carattere dirimente ai fini dell'accoglimento del secondo ricorso gerarchico improprio. La decisione di esclusione del progetto dalla procedura di V.I.A. dava per pacifica la qualificazione in termini di verde agricolo dell'area interessata dal progetto, che doveva pertanto essere sottratta a tale destinazione per essere quindi ripristinata una volta conclusi i lavori di estrazione della ghiaia.

Nonostante i vincoli paesaggistici, inoltre, il provvedimento di esclusione dalla procedura di V.I.A. evidenziava l'assenza di aree, strutture o elementi di valore ecologico o degni di nota nell'area diretta di intervento, rilevando tuttavia che

quest'ultima solo a progetto realizzato poteva riprendere la propria funzione di ecosistema, con ciò riconoscendo la violazione dei vincoli.

La Conferenza di Servizi affermava inoltre l'assenza di *“corsi d'acqua, sorgenti, aree di tutela dell'acqua potabile o zone umide”*, omettendo tuttavia di considerare il collocamento dell'area di intervento nella fascia di rispetto paesaggistico del fiume Isarco.

L'impatto significativamente negativo del progetto sull'ambiente risultava certo e non meramente possibile, circostanza desumibile dallo stesso rapporto ambientale prodotto dal richiedente.

In ossequio alla sentenza n. 11/2024 pronunciata dal T.R.G.A di Bolzano si imponeva altresì l'annullamento del parere positivo della conferenza di servizi di data 18.2.2022, della sua mera conferma, come da comunicazione di data 11.9.2023, nonché della decisione di esclusione del progetto dalla procedura di V.I.A. adottata dalla Conferenza di servizi nella seduta di data 26.1.2022, come da provvedimento di data 21.2.2022, con conseguente riedizione del potere di valutazione discrezionale amministrativa. La Giunta provinciale, ai sensi dell'articolo 9, comma 10, della L.P. 17/1993, doveva disporre gli accertamenti ritenuti utili ai fini della decisione del ricorso, compresa l'effettuazione di un sopralluogo, documentatamente non effettuato dalla Conferenza di Servizi, ovvero una valutazione tecnica alternativa a quella effettuata, in coerenza con quanto deciso con la prima delibera n. 523/2023 di accoglimento del primo ricorso gerarchico improprio del Comune di Bressanone avverso il primo parere.

Il riferimento alla sentenza n. 11/2024 di questo T.R.G.A. si profilava insufficiente a sostenere il mutamento di posizione della Giunta provinciale, che non poteva pertanto abdicare ai propri poteri discrezionali di gestione e tutela del territorio, dell'ambiente, del paesaggio e della salute pubblica.

Ad avviso del ricorrente sussisteva inoltre un contrasto inconciliabile tra la delibera n. 523/2023 di accoglimento del primo ricorso gerarchico improprio del Comune di Bressanone con annullamento del parere della Conferenza di servizi di data 18.2.2022 e quella impugnata attraverso il secondo ricorso gerarchico, proposto avverso una seconda decisione dell'organo tecnico di natura meramente confermativa e senza ulteriori istruttoria e valutazioni. Tale inconciliabile contrasto induceva fondatamente a dubitare circa l'effettiva volontà dell'amministrazione provinciale e, segnatamente, dell'organo collegiale esecutivo della stessa, con conseguente integrazione del vizio di eccesso di potere sotto il profilo sintomatico della contraddittorietà.

La Giunta provinciale, in accoglimento dell'istanza di rinvio presentata dal Comune di Bressanone, doveva e comunque poteva differire la decisione del secondo ricorso gerarchico, sospendendo i pareri positivi vincolanti della Conferenza di servizi, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, della L.P. 17/1993, in attesa della decisione del Consiglio di Stato in merito all'appello proposto avverso la sentenza n. 11/2024 del T.R.G.A. di Bolzano.

5. In data 19 luglio 2024 si costituiva in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, contestando la fondatezza del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti, di cui chiedeva la declaratoria di inammissibilità, di improcedibilità e in ogni caso la reiezione.

6. Con ordinanza n. 73 di data 24 luglio 2024 questo Tribunale rigettava l'istanza cautelare rassegnata dalla ricorrente in calce al ricorso introduttivo e ribadita con il motivo aggiunto, non venendo ravvisata la sussistenza del requisito del cd. *“periculum in mora”*.

7. A seguito del rilascio in favore della parte controinteressata del provvedimento di autorizzazione per l'apertura della cava di ghiaia denominata *“Sarnes”*, in data 18 ottobre 2024 il ricorrente presentava un ulteriore ricorso attraverso il quale deduceva i seguenti motivi aggiunti:

7.1. *“Violazione/errata interpretazione/falsa applicazione della legge provinciale 16.08.2023, n. 19 e del relativo regolamento di esecuzione, DPP 28.3.2024, n. 4”*.

Ad avviso del ricorrente la normativa di legge e regolamentare nella cui vigenza era stata presentata l'istanza ed era stata conseguentemente effettuata l'istruttoria, al momento di adozione del decreto di autorizzazione, non risultava più vigente. La normativa sopravvenuta richiedeva l'espletamento di ulteriori adempimenti rispetto a quanto in precedenza contemplato, con conseguente non corrispondenza della documentazione esaminata nella fase istruttoria rispetto a quella prevista al momento della fase decisionale.

I documenti prodotti si caratterizzavano pertanto per sommarietà, laconicità, contraddittorietà e inadeguatezza in riferimento alla dichiarata inesistenza di cave – anche dismesse o archiviate – nella zona, alla non rilevanza turistica del sito e alla non presenza di strutture culturali-storiche o di pregio.

7.2. *“Eccesso di potere per difetto di istruttoria”*.

Dalle prospettate violazioni di legge, così come dallo stesso decreto di autorizzazione, emergeva il vizio di eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria. Il provvedimento impugnato, nella parte dispositiva, sosteneva come il Servizio strade Val Isarco non avesse espresso alcuna preoccupazione in merito al trasporto e al traffico, laddove per contro tale ufficio si era limitato a prescrivere esclusivamente un impianto di lavaggio all'entrata del cantiere.

Il medesimo decreto richiama, ai fini della mitigazione del pericolo da traffico per pedoni e ciclisti, l'inserimento di apposite prescrizioni, di cui tuttavia non era specificato l'effettivo contenuto.

7.3. *“Violazione degli articoli 61 e 61 delle NTA del Piano Urbanistico”*.

Il piano di zonizzazione evidenziava le particelle interessate come aree di rimarchevole interesse paesaggistico e zona di

rispetto per le belle arti, in quanto tali tutelate ai sensi di legge e interdette all'intervento autorizzato.

Tali vincoli si aggiungevano a quelli di area di rispetto paesaggistico e di tutela archeologica di cui al piano paesaggistico del Comune, non potendosi pertanto comprendere l'adeguatezza di quanto riportato nell'impugnato decreto autorizzativo nella parte in cui prevede l'espletamento meramente sporadico di controlli.

8. Con ordinanza n. 138 di data 14 novembre 2024 questo Tribunale, ravvisando la sussistenza del requisito del cd. "*fumus boni iuris*" e del cd. "*periculum in mora*", accoglieva l'istanza cautelare rassegnata dal ricorrente in calce al secondo ricorso per motivi aggiunti.

9. A seguito della rituale produzione di ulteriori memorie difensive, alla pubblica udienza del 23 aprile 2025, sentite le parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo, unitamente ai motivi aggiunti presentati nel corso del giudizio, è fondato e merita accoglimento, per le ragioni in fatto e in diritto di seguito esposte.

2. Deve preliminarmente evidenziarsi come, con sentenza n. 10239 pubblicata il 20 dicembre 2024, il Consiglio di Stato abbia accolto il gravame presentato dal Comune di Bressanone avverso la sentenza n. 11/2024 pronunciata da questo T.R.G.A. in data 17 gennaio 2024, confermando, ancorché ai meri fini risarcitori ex art. 34, comma 3 c.p.a., la piena legittimità della delibera n. 523/2023 con la quale la Giunta provinciale di Bolzano ha, in un primo momento, accolto il ricorso presentato dall'Ente locale annullando per l'effetto il parere positivo della Conferenza di Servizi del 18 febbraio 2022.

In particolare, in parte motiva il Giudice del gravame ha evidenziato che: *"... in un ambito delicato come la tutela dell'ambiente e della salute, materia che incide direttamente sulla popolazione e risulta permeata da valori fortemente tutelati dalla stessa Costituzione (art. 9, 32 e 41), l'istruttoria può risultare pienamente compiuta solo laddove delinea ed estrinseca la motivazione favorevole e ne elenca le singole e puntuali ragioni. 25. Questo diventa ancor più necessario laddove siano in gioco interessi pubblici e privati e necessiti un congruo bilanciamento. In tal senso depone, nel caso specifico, la mancanza di un sopralluogo e la mera indicazione del voto favorevole dei singoli partecipanti. Non emerge una compiuta valutazione delle peculiari caratteristiche ambientali e paesaggistiche e la ponderazione degli effetti negativi del progetto verso la geografia antropica, limitandosi, a conclusione del periodo di lavorazione della cava, a considerare il ripristino della precedente destinazione d'uso di verde agricolo. Non emerge, quindi, un esame sistematico intrinseco sull'idoneità in sé del progetto ed i riflessi ambientali derivanti per l'ambiente e la salute della popolazione. In tal senso non appare che prescrizioni, anche se di numero elevato, possano sostituirsi a tale giudizio. Emerge piuttosto, leggendo il provvedimento annullato dalla Giunta provinciale, un approccio parziale dei temi, senza però entrare complessivamente nel problema (il pregio paesaggistico, il rumore, la vicinanza degli insediamenti). 26. Contrariamente a quanto sostenuto dal TRGA, l'art. 4, comma 2, della l.p. di settore (n. 17/2017) depone per un assenso pienamente motivato, alla luce di una valutazione completa dell'interesse pubblico coinvolto, laddove chiede che "Le determinazioni della Conferenza sono espresse in modo chiaro e analitico e specificano se sono relative a un vincolo derivante da una disposizione normativa o da un atto amministrativo generale ovvero discrezionalmente assunte per la migliore tutela dell'interesse pubblico". Non si può sostenere che tali valutazioni valgano solo in caso di dissenso, ma anche in caso di scrutinio favorevole del progetto, osservando le materie di esame: utilizzo delle risorse naturali, inquinamento e disturbi ambientali, rischi per la salute umana dovuti all'inquinamento atmosferico, sensibilità ambientale dell'area, conformazione del territorio esistente, capacità di carico dell'ambiente naturale, importanza paesaggistica ed archeologica. 27. Ad avviso del Collegio correttamente la Giunta provinciale non ha riscontrato una congrua valutazione degli effetti significativi sull'ambiente, sotto i plurimi profili dello sviluppo sostenibile, del carattere cumulativo degli effetti, del valore e vulnerabilità dell'area, delle speciali caratteristiche naturali o del patrimonio paesaggistico, dell'utilizzo intensivo del suolo e degli effetti su aree o paesaggi riconosciuti come protetti. 28. Convincente appare anche la censura che con l'accoglimento del rilievo dell'assenza del piano delle cave la Giunta provinciale non aveva escluso la possibilità dell'apertura della cava, ma, in mancanza di una qualsiasi specifica motivazione a priori, ha ritenuto che l'assenza del piano (che ha il pregio di aver anticipato un esame multidisciplinare conformativo ex ante) ha come conseguenza la mancanza di una valutazione discrezionale generale delle ubicazioni possibili, e rende ancora più logico un esame più attento e pieno di tutti gli elementi oggetto di tutela. Non è sfornito di logica il rilievo del Comune che la massiva fruizione della natura attraverso una cava che dura sette anni sia un progetto impattante, alla luce del fatto che – considerato il vincolo – in quell'area non è ammessa per il resto alcuna edificazione fuori terra in assoluto"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 20 dicembre 2024, n. 10239).

3. La statuizione adottata dal Consiglio di Stato assume, di tutta evidenza, efficacia pregiudiziale dirimente in relazione alla fondatezza delle doglianze articolate dal Comune di Bressanone attraverso il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti, che per omogeneità di censure sono suscettibili di trattazione congiunta.

Invero, il provvedimento reiettivo del secondo ricorso gerarchico gravato nella presente sede, peraltro espressamente fatto proprio dal successivo provvedimento autorizzatorio alla coltivazione della cava impugnato con il ricorso per motivi



aggiunti di data 18 ottobre 2024, richiama a sua volta la sentenza n. 11/2024 con la quale questo T.R.G.A. ha accertato l'illegittimità della delibera della Giunta provinciale 523/2023 di accoglimento della prima impugnazione amministrativa presentata dal Comune di Bressanone.

Proprio sulla scorta di tale pronuncia – espressamente qualificata come “vincolante” – la Giunta provinciale ha respinto il ricorso gerarchico, mutando l'orientamento adottato con la precedente delibera 523/2023, anch'essa richiamata nella motivazione del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo e dalla quale l'Amministrazione resistente ha inteso discostarsi.

La motivazione della delibera n. 477/2024 recita infatti testualmente: *“Per quanto riguarda la motivazione del parere, si constata quanto segue: come sopra esposto, nel frattempo, è stata emessa la sentenza del TRGA di Bolzano n. 11/2024. Ai fini della presente decisione devono essere tenuti in considerazione le interpretazioni e i principi giuridici enucleati nella stessa, in particolare, riguardo alla consistenza dell'obbligo motivazionale di pareri positivi della conferenza di servizi in materia ambientale. Il Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Bolzano ha infatti chiarito che le disposizioni provinciali declinano la portata dell'obbligo motivazionale della conferenza dei servizi in modo diverso a seconda che si tratti di pareri negativi o positivi, e quando la conferenza di servizi dà l'assenso su un giudizio di controllo in ordine al rispetto di parametri o di obiettivi prestabiliti dalla normativa di riferimento, non è necessaria una motivazione espressa che renda palesi tutti gli snodi del suo ragionamento (“Nel caso, invece, delle decisioni della conferenza di servizi decisoria chiamata, come per quella in materia ambientale, al controllo circa il rispetto di parametri e obiettivi normativamente prestabiliti, dalla motivazione dovrà emergere la completezza e correttezza dell'istruttoria eseguita per l'approdo al giudizio finale di compatibilità, sotto i diversi profili considerati. Così perimetrato l'onere di motivazione degli atti di “assenso” espressi dalla Conferenza di servizi in materia ambientale, non pare al Collegio, venendo al parere integrato positivo annullato dalla Giunta provinciale, che se ne potesse validamente predicare il difetto di motivazione, nei termini rilevati dall'impugnata delibera giuntale.”). Il giudice amministrativo ha inoltre statuito che l'elencazione delle prescrizioni contenuta nel parere della conferenza di servizi del 18.02.2022 (la cui motivazione costituisce per relationem parte del parere qui impugnato) è un elemento di per sé idoneo a dimostrare la completezza e la correttezza dell'istruttoria. Sulla base di questa interpretazione giuridica vincolante per la Provincia la Giunta provinciale constata che la motivazione del parere positivo della conferenza di servizi in materia ambientale non deve essere tale, come ritenuto nella precedente delibera n. 523/2023. Pertanto, ci si discosta dalla propria precedente delibera n. 523/2023, nella quale la motivazione del parere del 18.02.2022 con riferimento ai motivi di impugnazione riassunti ai punti 4)-9) (a sua volta richiamata per relationem nel parere del 06.09.2023 qui impugnato) è stata ritenuta non adeguata. ... Con riferimento al difetto di motivazione rilevato nella precedente delibera n. 523/2023 amministrativo riguardo al parere del 18.02.2022 si segnala nuovamente la sentenza del TRGA di Bolzano n. 11/2024 e il chiarimento in essa contenuto, in base al quale dalla motivazione di un parere positivo della conferenza di servizi in materia ambientale deve emergere soltanto la completezza e correttezza dell'istruttoria eseguita per l'approdo al giudizio finale di compatibilità, sotto i diversi profili considerati e che la completezza e la correttezza dell'istruttoria può risultare anche dalla previsione di una serie di prescrizioni, che si aggiungono alle misure di protezione già previste dal progetto”.*

Appare evidente come la riforma della sentenza n. 11/2024 di questo T.R.G.A. ad opera del Consiglio di Stato si ponga in netto e insanabile contrasto con i principi espressi nei provvedimenti impugnati nella presente sede e sia idonea a inficiarne la legittimità. Ed è altrettanto evidente che, se la sentenza n. 11/2024 è stata ritenuta vincolante tanto da essere posta espressamente a fondamento della delibera n. 477/2024, la riforma operata del Consiglio di Stato non può che riverberarsi negativamente anche in relazione al provvedimento gravato con il ricorso introduttivo.

Nel condividere i principi espressi dalla Giunta provinciale nella delibera n. 523/2023 il Giudice dell'appello ha infatti confermato l'illegittimità del parere reso dalla Conferenza di Servizi in data 18 febbraio 2022, atto espressamente richiamato dal successivo parere reso in data 6 settembre 2023 ai sensi dell'art. 42, comma 4 della L.P. n. 17/2017 e posto a fondamento della delibera reiettiva della seconda impugnazione gerarchica. La Giunta provinciale ha infatti riconosciuto al secondo parere adottato dalla Conferenza di Servizi natura confermativa rispetto precedente parere di data 18 febbraio 2022, rilevando al riguardo espressamente che: *“Dato che il nuovo parere della Conferenza di servizi è giunto alle stesse conclusioni che sono già state esplicitate nel precedente parere del 18.02.2022, e la motivazione rinvia per relationem a tale precedente parere, l'attuale ricorso gerarchico ripresenta in primo luogo le contestazioni già formulate nel precedente ricorso gerarchico, in parte, suffragate da ulteriori argomentazioni”.*

Il principio sancito dalla sentenza del Consiglio di Stato 10239/2024, dunque, deve necessariamente operare anche in relazione al secondo parere della Conferenza di Servizi, tenuto conto della sua natura confermativa rispetto al precedente parere nonché della sostanziale sovrapponibilità delle doglianze al riguardo prospettate dal Comune di Bressanone avverso entrambi gli atti.

La statuizione di appello, in definitiva, non può che avvalorare le doglianze articolate dal Comune di Bressanone nel ricorso introduttivo del presente giudizio in relazione alla carenza motivazionale della delibera n. 477/2024, dovendosi ritenere come l'istruttoria possa ritenersi pienamente compiuta solo laddove le valutazioni della Conferenza di Servizi siano espresse in modo chiaro e analitico e non potendosi ritenere che tale onere motivazionale sia circoscritto ai soli casi di provvedimento negativo, operando anche nelle ipotesi di scrutinio favorevole del progetto.

Ne consegue che l'iter logico argomentativo adottato dalla Conferenza di Servizi e, quindi, dalla Giunta provinciale nella anzidetta delibera non soddisfa l'onere motivazionale imposto dalla normativa di settore, segnatamente dall'art. 4, comma 2 della L.P. n. 17/2017, con ciò dovendosi senz'altro censurare l'approccio adottato dall'Amministrazione resistente e compendiato nella seguente affermazione: *“Pertanto, ci si discosta dalla propria precedente delibera n. 523/2023, nella quale la motivazione del parere del 18.02.2022 con riferimento ai motivi di impugnazione riassunti ai punti 4)-9) (a sua volta richiamata per relationem nel parere del 06.09.2023 qui impugnato) è stata ritenuta non adeguata”*.

Coglie pertanto nel segno la censura, articolata nell'ambito del ricorso introduttivo, secondo cui le prescrizioni imposte al fine di mitigare e ripristinare l'impatto di una coltivazione di cava delle dimensioni di quella progettata non possono sostituirsi alla richiesta valutazione circa l'idoneità del sito in relazione sia alla vicinanza alle abitazioni, sia alla destinazione urbanistica di verde agricolo con vincolo di rispetto paesaggistico e area di tutela archeologica. Parimenti condivisibile si profila l'assunto secondo cui, oltre alle valutazioni sulla compatibilità del sito rispetto all'area progettata, nel caso di specie la Conferenza di Servizi non poteva prescindere da una compiuta valutazione in merito all'entità e all'estensione dell'impatto del progetto, tenuto conto dell'area geografica e della densità della popolazione interessata in relazione alla forte antropizzazione della zona.

4. L'illegittimità del parere emesso dalla Conferenza di Servizi, espressamente qualificato come “vincolante” dal quarto comma dell'art. 42 L.P. n. 17/2017, non può che riverberarsi negativamente sia sulla delibera n. 477/2024 reiettiva del secondo ricorso gerarchico presentato dal Comune di Bressanone, sia – a titolo di illegittimità derivata – sul decreto autorizzatorio n. 17918/2024, impugnato in sede di motivi aggiunti di data 18 ottobre 2024.

Tale ultimo provvedimento risulta infatti espressamente fondato sui due pareri positivi adottati dalla Conferenza di Servizi in data 18 febbraio 2022 e 6 settembre 2023, nonché sulla delibera n. 477/2024 reiettiva del secondo ricorso gerarchico e confermativa degli anzidetti pareri, espressamente qualificati – come già sopra evidenziato – dalla normativa di settore come vincolanti.

L'impianto motivazionale del decreto n. 17198/2024 risulta infatti essenzialmente sorretto da un rinvio per relationem ai seguenti atti: *“la nota dell'Ufficio Valutazioni ambientali del 11/09/2023, con la quale viene comunicato che la Conferenza di servizi in materia ambientale ha rilasciato parere positivo ai sensi dell'art. 42 della L.P. 13 ottobre 2017, n. 17, nella seduta del 26.01.2022, ha nuovamente valutato e discusso il progetto nelle sedute del 27.04.2022, 11.05.2022 nonché del 06.09.2023, confermando nella seduta del 06/09/2023 in una dettagliata discussione il parere positivo del 18.02.2022, prot. n. 153980, e la presa di posizione di cui al verbale della seduta del 11.05.2022 in merito al ricorso gerarchico presentato in data 04.04.2022 dal Comune di Bressanone ai sensi dell'art. 43, L.P. 17/2017. La Conferenza dei servizi ritiene che le prescrizioni rilasciate siano idonee a ridurre gli impatti negativi sull'ambiente della cava; la motivazione con condizioni e prescrizioni contenuta nel parere positivo della Conferenza di servizi in materia ambientale del 18.02.2022, prot. n. 153980; La nota dell'ufficio Valutazioni ambientali del 21.02.2022, con la quale si comunica, che la Conferenza di servizi in materia ambientale nella seduta del 26.01.2022 ha deciso di non sottoporre il progetto alla procedura di VIA; il ricorso gerarchico ai sensi dell'art. 43, L.P. 17/2017 del 18/12/2023 del comune di Bressanone e la delibera della Giunta Provinciale del 11/06/2024, n. 477, con il quale lo stesso è stato respinto”*.

Tali provvedimenti assumono natura di atti presupposti rispetto al provvedimento autorizzatorio sia sotto un profilo strutturale, ponendosi in una relazione di successione giuridica e cronologica di necessario concatenamento tale da condizionarne l'esistenza, sia sotto un aspetto funzionale, trattandosi di atti preordinati alla realizzazione di un unico rapporto amministrativo.

Trova pertanto operatività l'istituto della cd. “invalidità derivata”, fondato proprio sul rapporto intercorrente tra atto presupposto e provvedimento applicativo (o presupponente). La giurisprudenza amministrativa, condivisa da questo Collegio, ha avuto modo di chiarire che: *“la nozione di atto presupposto è fondata, in relazione ad atti di un unico procedimento o anche ad atti autonomi, sull'esistenza di un collegamento fra gli atti stessi, così stretto nel contenuto e negli effetti, da far ritenere che l'atto successivo sia emanazione diretta e necessaria di quello precedente, così che il primo è in concreto tanto condizionato dal secondo nella statuizione e nelle conseguenze da non potersene discostare (C.d.S., Sez. IV, 23 marzo 2000, n. 1561; Sez. V, 15 ottobre 1986, n. 544). La dottrina, dal canto suo, ha osservato come la connessione di più provvedimenti amministrativi per presupposizione postuli un aspetto strutturale ed uno funzionale. Sotto l'aspetto strutturale, gli atti sono in una relazione di successione giuridica e cronologica, o di necessario concatenamento; l'atto presupposto non soltanto precede e prepara quello presupponente, ma ne è il sostegno esclusivo. Gli effetti del provvedimento pregiudiziale sono i fatti costitutivi del secondo, o meglio del relativo potere; vi è una consequenzialità necessaria tra i due provvedimenti, tale che l'esistenza e la validità di quello presupposto sono condizioni indispensabili affinché l'altro possa legittimamente esistere e produrre la propria efficacia giuridica. Sotto l'aspetto funzionale, poi, i più atti risultano preordinati alla realizzazione di un unico rapporto amministrativo, riguardano, cioè, un unico bene della vita; ciascun atto spiega da solo taluni effetti giuridici, ma soltanto congiuntamente all'altro dà vita al rapporto giuridico, che rappresenta l'oggetto dell'interesse pubblico considerato dai più poteri funzionalmente collegati. Da quanto detto emerge che, sul piano della disciplina, l'illegittimità ed il conseguente annullamento dell'atto presupposto determinano l'illegittimità di quello conseguente, venendo meno la situazione giuridica che costituisce la condizione unica e necessaria per la sua legittima esistenza (cd. invalidità derivata):*

l'annullamento del provvedimento presupposto si ripercuote su quello presupponente, che è travolto e caducato. Ed invero, l'atto presupposto è fondamento esclusivo di quello applicativo, nel senso che l'esistenza e la validità del primo sono condizioni necessarie affinché il secondo possa legittimamente venire ad esistenza; non è possibile che l'atto presupposto non esista o, qualora emanato, sia successivamente eliminato (dal giudice o dalla P.A. in via di autotutela) e che rimanga legittimamente in vita quello dipendente. Infatti, essendo gli atti concatenati, le sorti dell'atto presupposto si ripercuotono inevitabilmente su quelle dell'atto presupponente: gli effetti sostanziali prodotti da quest'ultimo postulano l'avvenuta realizzazione di quelli prodotti dall'atto presupposto, di tal ch , se questi, a seguito dell'annullamento dell'atto presupposto, sono stati rimossi con efficacia retroattiva, il rapporto amministrativo originato dall'atto dipendente non pu  sussistere" (Consiglio di Stato, sez. III, 10 novembre 2020, n. 6922).

Ne consegue pertanto che l'acclarata illegittimit  dei pareri resi dalla Conferenza di Servizi in data 18 febbraio 2022 e 6 settembre 2023, aventi – lo si ribadisce – natura vincolante rispetto al successivo decreto autorizzativo n. 17198/2024, si ripercuote necessariamente su tale ultimo provvedimento, a sua volta illegittimo.

Ad avviso del Collegio, inoltre, lo strettissimo legame intercorrente tra provvedimenti gravati con il ricorso introduttivo e decreto autorizzatorio, individuabile nel collocamento di quest'ultimo nella medesima sequenza procedimentale dei precedenti atti quale inevitabile conseguenza degli stessi e senza necessit  di ulteriore istruttoria, induce a ravvisare un'ipotesi di cd. "invalidit  caducante"

Il Consiglio di Stato, nel distinguere tra la figura dell'invalidit  caducante (o caducazione "per rifrazione") e invalidit  ad effetto viziante, ha recentemente ribadito che: *"il discrimen tra efficacia viziante ed efficacia caducante   dunque prevalentemente dato dalla presenza, o meno, di nuova ed ulteriore istruttoria e valutazione da parte dei competenti organi dell'amministrazione"* (Consiglio di Stato, sez. V, 25 febbraio 2025, n. 1627).

Del resto, come peraltro riconosciuto dal Consiglio di Stato nella citata statuizione, sullo specifico tema la giurisprudenza dominante ha fissato i seguenti principi:

- *"La figura dell'invalidit  caducante si delinea allorch  il provvedimento annullato in sede giurisdizionale costituisce il presupposto unico ed imprescindibile dei successivi atti consequenziali, esecutivi e meramente confermativi, sicch  il suo venir meno travolge automaticamente (nel senso che non occorre una ulteriore specifica impugnativa) tali atti successivi strettamente e specificamente collegati al provvedimento presupposto". Ed ancora che: "L'effetto caducante pu  essere ravvisato solo quando tra i due atti vi sia un rapporto di presupposizione - consequenzialit  immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello precedente, perch  non vi sono nuove e ulteriori valutazioni di interessi, n  del destinatario dell'atto presupposto, n  di altri soggetti"* (Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2024, n. 4369);

- *"Nell'ambito del procedimento amministrativo, ai fini della sussistenza di una invalidit  con effetto caducante occorrono "due elementi precisi: a) il primo dato dall'appartenenza, sia dell'atto annullato direttamente come di quello caducato per conseguenza, alla medesima serie procedimentale; b) il secondo individuato nel rapporto di necessaria derivazione del secondo dal primo, come sua inevitabile ed ineluttabile conseguenza e senza necessit  di nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, con particolare riguardo al coinvolgimento di soggetti terzi; pertanto, qualora almeno uno dei due detti presupposti sia inesistente,   inapplicabile lo schema concettuale della caducazione e debbono ritenersi utilizzabili unicamente le usuali impugnative tipiche del diritto amministrativo."* (Consiglio di Stato sez. IV - 18/05/2018, n. 3001; Consiglio di Stato sez. V - 10/04/2018, n. 2168)" (Cons. Stato, sez. II, 28 maggio 2021, n. 4130);

- *"in presenza di vizi accertati dell'atto presupposto deve distinguersi tra invalidit  a effetto caducante e invalidit  a effetto viziante, nel senso che nel primo caso l'annullamento dell'atto presupposto si estende automaticamente all'atto consequenziale, anche quando questo non sia stato impugnato, mentre nel secondo caso l'atto consequenziale   affetto solo da illegittimit  derivata, e pertanto resta efficace ove non impugnato nel termine di rito. Per  la prima ipotesi, quella appunto dell'effetto caducante, ricorre nella sola evenienza in cui l'atto successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale quale inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, senza necessit  di ulteriori valutazioni, il che comporta, dunque, la necessit  di verificare l'intensit  del rapporto di consequenzialit  tra l'atto presupposto e l'atto successivo, con riconoscimento dell'effetto caducante solo qualora tale rapporto sia immediato, diretto e necessario, nel senso che l'atto successivo si ponga, nell'ambito dello stesso contesto procedimentale, come conseguenza ineluttabile rispetto all'atto precedente, senza necessit  di nuove valutazioni di interessi (cfr., tra le tante: Cons. Stato, V, 26 maggio 2015, n. 2611 e 20 gennaio 2015, n. 163; IV, 6 dicembre 2013, n. 5813, 13 giugno 2013, n. 3272 e 24 maggio 2013, n. 2823; VI, 27 novembre 2012, n. 5986 e 5 settembre 2011, n. 4998; V, 25 novembre 2010, n. 8243)"* (Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2018, n. 2168).

Nel caso di specie, dunque, l'invalidit  degli atti impugnati con il ricorso introduttivo si estende automaticamente agli atti successivi, senza nemmeno ravvisarsi la necessit  di una successiva impugnazione, in ogni caso ritualmente proposta dal Comune di Bressanone con il secondo ricorso per motivi aggiunti di data 18 febbraio 2025.

5. L'accoglimento del ricorso introduttivo nei termini sopra prospettati, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati anche a titolo di cd. "invalidit  derivata", assorbe le ulteriori questioni prospettate in sede di motivi aggiunti.

La presente decisione   stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "principio della ragione pi  liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonch  Cass., Sez. un., 12 dicembre

2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

6. Le spese di giudizio seguono, come per legge, l'ordinario criterio della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie nei termini di cui in motivazione e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna la Provincia autonoma di Bolzano e il controinteressato al pagamento delle spese di giudizio in favore del ricorrente Comune di Bressanone, liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00) a carico di Provincia Autonoma di Bolzano ed euro 3.000,00 (tremila/00) a carico del controinteressato Om des Obexer Markus, oltre accessori di legge, C.P.A. e I.V.A. (se e in quanto dovuti).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)