



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1116 del 2011, proposto da:
Comune di Sommacampagna, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dagli avv. Giovanni Sala, Franco Zambelli, con domicilio eletto presso
Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa
dagli avv. Luisa Londei, Francesco Zanlucchi, con domicilio eletto presso
l'Avvocatura regionale in Venezia, Cannaregio, 23;

nei confronti di

S.E.I. Societa' Escavazioni Inerti S.r.l., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Carlo Fratta Pasini, Barbara Ferrari,
Giorgio Pinello, con domicilio eletto presso Giorgio Pinello in Venezia, San Polo,
3080/L;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Legambiente Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Melania Zerpelloni, con domicilio eletto presso la Segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 25, comma c.p.a.

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale del Veneto 15/3/2011, n. 276, di autorizzazione all'ampliamento di una cava di ghiaia e del parere della Commissione Regionale V.I.A. 4.8.2010 n. 306 favorevole all'approvazione del progetto e all'autorizzazione alla realizzazione dell'intervento, subordinato al rispetto delle statuizioni e prescrizioni indicate.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Veneto e di S.E.I. Societa' Escavazioni Inerti S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2012 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame e per i motivi di seguito riportati, il Comune di Sommacampagna ha impugnato la deliberazione della Giunta Regionale del Veneto, n. 276 del 15.3.2011, di autorizzazione all'ampliamento di una cava di ghiaia, in località Betlemme, in territorio del Comune di Sommacampagna, denominata "Corte Betlemme".

Il Comune ricorrente aveva già espresso il proprio parere contrario al rilascio dell'autorizzazione all'ampliamento dell'area di cava, rilevando il superamento dei

limiti di escavazione, rispetto alla superficie del territorio comunale a destinazione agricola, così come stabiliti dalla legge regionale n. 44/1982, art. 13.

Nonostante detta opposizione, attesa la valutazione favorevole all'ampliamento resa dalla commissione VIA, la Giunta regionale con la deliberazione qui contestata rilasciava, seppure con prescrizioni, l'autorizzazione all'ampliamento della cava, come da progetto presentato dalla Società Escavazioni Inerti s.r.l., odierna contro interessata.

Il ricorso risulta articolato nei seguenti motivi di diritto:

Violazione dell'art. 13 della L.R. n. 44/1982, in quanto il calcolo effettuato per accertare il rispetto del limite di escavazione dettato dalla normativa regionale non risulta corretto, essendo basato su un erroneo presupposto.

Invero, il computo operato dalla Regione individua quale superficie del territorio comunale destinata all'attività di cava la sola area interessata direttamente dall'escavazione, dimenticando che l'attività di cava coinvolge non solo lo spazio strettamente destinato allo scavo, ma anche l'area circostante, utilizzata per l'accumulo dei materiali, agli spazi di manovra dei mezzi, nonché dalle operazioni di carico e scarico dei materiali, essendo tutte attività funzionalmente riconducibili all'attività di cava.

Considerato l'impatto ambientale che l'esercizio dell'attività di cava, complessivamente intesa, ha sul territorio, il calcolo da effettuare per accertare il rispetto del limite normativamente previsto risulta errato ed eccessivamente riduttivo.

Per altro verso, parte istante denuncia la violazione della medesima norma regionale con riguardo all'identificazione, in base alla destinazione urbanistica, delle aree identificabili come agricole all'interno del territorio comunale.

Premesso che illegittimamente è stato preso a riferimento il PAT soltanto adottato ed ancora in corso di approvazione, la difesa ricorrente rileva che sono state

incluse nell'ambito delle zone E anche aree che non hanno alcuna destinazione agricola, essendo state computate aree destinate a sedime stradale o a zone di rispetto dai corsi d'acqua.

Tale impostazione non appare corretta, in quanto la finalità della legge regionale è quella di preservare dall'eccessivo sfruttamento gli ambiti del territorio comunale destinati ad utilizzazione agricola e quindi non risultano computabili ambiti che, benché inseriti all'interno di zone E, non hanno tale destinazione.

L'erroneità della base di calcolo utilizzata dalla Regione, ha quindi portato all'erronea determinazione circa l'ammissibilità del richiesto ampliamento della cava "Corte Betlemme".

Violazione dell'art. 44 della L.r. n. 44/82.

L'autorizzazione rilasciata dalla Regione risulta illegittima anche sotto altro profilo, in quanto non risultano rispettate le disposizioni di cui alla norma regionale invocata, le quali impongono che sia osservata una fascia di distanza minima di 200 mt dalle zone definite a, b, c, d e f, ai sensi del D.M. 1444/68: in particolare l'area di cava risulta inferiore a detto limite con riguardo alla limitrofa zona f.

L'interpretazione data dalla Regione – secondo la quale può trovare applicazione la riduzione della fascia di rispetto a 100 mt, laddove la profondità della cava sia inferiore a 4 mt rispetto al piano di campagna circostante, in considerazione della possibilità di imporre la ricomposizione per le sole distanze inferiori al limite generale – non può essere condivisa.

Diversamente, il limite di rispetto deve operare per tutto il perimetro di cava, non potendosi ridurre tale limite alle sole parti che hanno una profondità inferiore ai 4 mt.

Violazione dell'art. 18 della L.r. n. 44/82 e violazione dell'art. 24 della L.r. n. 1/2004.

L'autorizzazione all'ampliamento della cava risulta rilasciata in mancanza del parere della Commissione tecnica provinciale per le attività di cava (CTPAC), parere obbligatorio e vincolante.

Né è possibile superare la mancata acquisizione del parere in considerazione dell'avvenuta acquisizione del parere reso dalla Commissione Ambiente della Provincia all'interno della procedura di VIA, trattandosi di pareri espressi da autorità diverse, nella materia specifica delle cave e soprattutto in considerazione del carattere obbligatorio e vincolante del parere da rendere da parte della CTPAC. Violazione dell'art. 18 della L.r. n. 10/99, nonché eccesso di potere per illogicità e insufficienza della motivazione, in quanto la valutazione effettuata dalla Regione in ordine all'impatto ambientale derivante dall'ampliamento della cava esistente non risulta adeguato ed approfondito, tenuto conto dell'ambito già interessato da numerosi fonti di inquinamento.

La VIA risulta quindi carente di istruttoria e non sufficientemente motivata circa la ritenuta compatibilità ambientale dell'ampliamento.

Con ricorso da reputarsi anche ad adiuvandum rispetto al quello presentato dal Comune di Sommacampagna, Legambiente Onlus ha dedotto a sua volta una serie articolata di doglianze avverso la delibera regionale n. 276/2011, denunciando la gravità della lesione arrecata dall'ampliamento della cava alla salute dei cittadini, compromettendo un ambito già fortemente degradato per effetto delle numerose inquinanti infrastrutture comunali.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Veneto e la contro interessata Società Escavazioni Inerti (S.E.I.), le cui difese hanno entrambe concluso chiedendo la reiezione del ricorso in quanto infondato, essendo state effettuate le corrette misurazioni della superficie territoriale destinata ad attività agricola suscettibile, in considerazione delle escavazioni già effettuate, di essere ulteriormente sfruttata.

La difesa della controinteressata ha altresì eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso proposto da Legambiente, in quanto, se considerato ricorso autonomo, risulta depositato tardivamente; se, invece, deve ritenersi come mero intervento ad adiuvandum, risulta notificato in epoca in cui non risultava ancora instaurato il giudizio da parte del Comune, dovendosi a tale riguardo fare riferimento all'avvenuto deposito del ricorso da questi presentato.

La difesa di S.E.I. ha ulteriormente controdedotto in ordine alla legittimità della delibera regionale, evidenziando come lo stesso computo delle aree ancora disponibili per l'escavazione sia stato addirittura sottostimato, in quanto al fine del calcolo della percentuale prevista dalla legge regionale è stata erroneamente inclusa anche la superficie relativa a due lotti interessanti una porzione di cava ("Ganfardine") già ricomposta e scavata (per circa 80.000 mq) prima dell'entrata in vigore della L.r. n. 36/75.

Poiché in base alla normativa regionale il calcolo del 3% deve includere anche le superfici derivanti "dalle eventuali ricomposizioni ed estinzioni delle cave" purché però si tratti di cave "autorizzate a partire dall'entrata in vigore della L.r. 17.4.1975, n. 36" e considerato che la Cava Ganfardine, benché autorizzata in data 5.9.1975, risultava all'atto dell'autorizzazione già totalmente scavata e ricomposta per la maggior parte della sua superficie (lotti B e C), erroneamente detta porzione di territorio comunale è stata inclusa nel computo della superficie "consumata".

Dette considerazioni portano la difesa della società a concludere nel senso che, anche laddove si volesse seguire un'interpretazione del concetto di area di cava più estensivo, così come suggerito dal Comune ricorrente, il corretto computo della superficie disponibile, porterebbe comunque a confermare la validità dell'autorizzazione all'ampliamento concessa dalla Regione.

Con successive memorie ciascuna delle parti costituite ha provveduto, in previsione dell'udienza di trattazione, a precisare le rispettive conclusioni.

All'udienza del 12 dicembre 2012 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Oggetto del ricorso in esame è l'autorizzazione rilasciata dalla Giunta Regionale per l'ampliamento in Comune di Sommacampagna di una cava, denominata "Cava Betlemme", così come richiesto dalla società che ha presentato il relativo progetto, la S.E.I.

Il giudizio, instaurato dal Comune al fine di contestare sotto molteplici aspetti l'illegittimità dell'autorizzazione concessa, in primo luogo per violazione dei limiti, fissati dal legislatore regionale, per lo sfruttamento del territorio comunale per l'attività di cava, denuncia sotto altri aspetti l'incompletezza e l'inadeguatezza della valutazione di impatto ambientale operata dalla Commissione regionale e condivisa dalla Giunta Regionale.

A sostegno delle tesi difensive del Comune ricorrente è intervenuta Legambiente Onlus, con atto definito quale ricorso autonomo, da intendersi anche come intervento ad adiuvandum alle ragioni del ricorrente principale.

Preso atto dell'eccezione preliminare, sollevata dalla difesa di S.E.I. circa l'ammissibilità del ricorso e/o intervento ad adiuvandum proposto da Legambiente, il Collegio ritiene di dover esaminare preliminarmente la suddetta questione pregiudiziale.

Ritiene il Collegio che il ricorso e comunque l'intervento ad adiuvandum di Legambiente siano da considerarsi inammissibili.

Invero, come eccepito dalla controinteressata, nell'ipotesi in cui Legambiente avesse inteso proporre autonomo ricorso, questo non risulta tempestivamente depositato, ai sensi dell'art. 45 c.p.a, nel rispetto del termine perentorio di 30 giorni decorrenti dal momento in cui risulta essersi perfezionata l'ultima notificazione anche per il destinatario.

Allo stesso tempo, laddove si volesse intendere, come appare desumibile dal tenore dell'atto, che la posizione fatta valere dall'associazione sia quella di interveniente ad adiuvandum, anche in questa seconda ipotesi l'intervento risulta inammissibile o irricevibile in quanto notificato in epoca pressoché contestuale all'avvenuta notifica del ricorso principale da parte del Comune di Sommacampagna.

Va invero ricordato che, in base ai principi generali, la semplice notifica del ricorso non è in grado di instaurare il rapporto processuale, che non può dirsi formato fino a quando il ricorrente non abbia portato la lite a conoscenza del giudice, e cioè col deposito del ricorso presso la segreteria del Tribunale; pertanto, prima di tale momento, l'atto d'intervento ad adiuvandum è inammissibile, essendo la sua proposizione subordinata alla previa notificazione a tutte le parti del rapporto processuale, ai sensi dell'art. 38 R.D. 17 agosto 1907 n. 642, e ciò non può avvenire quando non si è determinato il presupposto per l'instaurazione del giudizio ed ancora non vi è neppure un rapporto processuale.

Poiché quindi, in base alle disposizioni del codice del processo amministrativo, la costituzione del rapporto processuale può ritenersi avvenuta all'atto della costituzione in giudizio del ricorrente, mediante il deposito presso la Segreteria del Tribunale amministrativo regionale del ricorso con la prova delle effettuate notifiche (a differenza che nel processo civile, ove il giudizio inizia con la citazione) e considerato che, in base all'art. 50 c.p.a., l'intervento va proposto con atto diretto al giudice adito, il che presuppone già costituito il rapporto processuale da parte del ricorrente principale, ne consegue che nel caso di specie, ove l'intervento risulta notificato in epoca pressoché contestuale alla notifica del ricorso principale, non ancora depositato a cura del ricorrente Comune di Sommacampagna, la posizione processuale dell'associazione Legambiente quale interveniente ad adiuvandum deve considerarsi inammissibile.

In ogni caso, anche voler ritenere superabile la suddetta eccezione in quanto sanabile, nonostante la “precocità”, attesa la successiva instaurazione del rapporto processuale da parte del ricorrente principale per effetto del deposito del ricorso, l'intervento risulta inammissibile anche per mancata notifica al ricorrente principale: l'atto di intervento ad adiuvandum deve infatti essere notificato a pena di inammissibilità, anche ai ricorrenti, in quanto il collegamento processuale fra interventore e ricorrente deve essere formalmente stabilito nei modi previsti dalla legge.

Esaminate quindi le censure dedotte dal Comune avverso la delibera impugnata, il Collegio ritiene che il ricorso sia meritevole di accoglimento per le seguenti considerazioni.

Un primo e sicuramente assorbente profilo di illegittimità del provvedimento impugnato riguarda il criterio in base al quale è stata definita l'estensione dell'area di cava, che secondo il Comune non andrebbe limitata alla sola superficie di scavo (il “buco” ricavato dalle escavazioni, come più semplicisticamente definito), ma dovrebbe estendersi anche alle altre zone strettamente e funzionalmente collegate con l'area in concreto escavata.

Parte ricorrente invoca a sostegno della propria tesi interpretativa la sentenza n. 5186/2008, con la quale il Consiglio di Stato, Sesta Sezione, nel pronunciarsi in ordine al giudizio instaurato dallo stesso Comune nei confronti delle medesime parti oggi intimate avverso la delibera regionale che aveva autorizzato l'apertura e la coltivazione della Cava Betlemme, ha affermato che per area di cava deve intendersi non solo l'area di escavazione, ma l'intera area destinata ad attività di cava, comprensiva, oltre allo scavo, anche di quella di accumulo dei materiali, di manovra e di carico e scarico, in quanto comunque funzionale all'attività di cava.

A tale tesi, la difesa controinteressata oppone una successiva pronuncia della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, n. 1785/2011, ancora una volta

coinvolgente le parti qui costituite, nella quale è stato affermato che, al fine di stabilire quale sia la superficie della cava, agli effetti del calcolo del 3%, bisogna fare riferimento a quella parte in cui vengono effettuate le operazioni che consistono nella estrazione e sistemazione del materiale estratto, non potendosi computare l'ambito circoscrivibile, ove può essere presente, anche occasionalmente, il passaggio dei mezzi che accedono all'area di cava.

Tale diversa interpretazione, condivisa dalla Regione, consentirebbe quindi di ridurre l'ambito da considerare al fine del rispetto del limite di sfruttamento del territorio comunale, il quale nella fattispecie risulterebbe osservato.

Osserva il Collegio che, in realtà, da una lettura delle due pronunce non è rilevabile un vero e proprio diverso orientamento, ma piuttosto la sostanziale espressione del medesimo principio.

Va dato atto che la prima sentenza è stata espressa in occasione della valutazione della legittimità delle delibera che aveva autorizzato l'apertura della cava Betlemme con riguardo alla VIA : tuttavia, non può essere ignorato il fatto che la definizione ivi contenuta di "area interessata dalla cava", sebbene poi utilizzata al fine di specificare la funzione della VIA ai fini della valutazione dell'impatto ambientale derivante dall'apertura della nuova cava, non contrasti con quello successivamente espresso nella seconda sentenza.

Invero, se la più ampia definizione è stata resa dal primo giudice al fine di assicurare che il giudizio di VIA considerasse complessivamente l'impatto sul territorio derivante non solo dall'escavazione, ma anche dalle attività funzionali a quella di cava, esaminando attentamente la seconda pronuncia, non si può concludere nel senso che debba essere considerata solo l'area di escavazione.

Anche il secondo giudice ha infatti rilevato come l'estensione della cava, ai fini del rispetto del limite del 3%, se non deve estendersi alle zone in cui non vi è un diretto coinvolgimento in rapporto all'attività estrattiva, cionondimeno, deve

essere comunque considerato l'ambito interessato dalle attività di estrazione e sistemazione del materiale estratto.

In questo modo è inevitabile concludere nel senso che il computo dell'area di cava deve tenere conto dell'area effettivamente scavata, ma anche delle zone contermini parimenti utilizzate ai fini dello svolgimento dell'attività di scavo, ad essa funzionali, quali sono in primo luogo quelle dedicate alla sistemazione e movimentazione del materiale estratto.

Non può, invero, logicamente negarsi che anche tale, più estesa superficie, oltre al mero "buco" di scavo, debba essere presa in considerazione, essendo area comunque funzionale in modo diretto ed inequivocabile con l'attività di cava e quindi assibilabile all'area di cava.

Se può anche rivelarsi opinabile comprendere le strade percorse dai mezzi impiegati per il trasporto del materiale, non può tuttavia escludersi che altre aree destinate alle lavorazioni o agli accumuli di materiale debbano essere computate.

Il che comporta, in accoglimento del primo motivo di ricorso, che il computo da effettuare al fine di accertare il rispetto del limite percentuale di sfruttamento del territorio del Comune di Sommacampagna debba essere rivisto, tenendo conto delle indicazioni sopra evidenziate, onde assicurare il rispetto del territorio comunale ed evitare un'eccessiva compromissione dello stesso per effetto dell'ampliamento dell'attività di cava ivi esistenti.

Sebbene l'accoglimento del primo motivo possa ritenersi assorbente rispetto ad ogni altra censura, in quanto, per effetto dell'annullamento, dovrà essere rivisto il computo dell'area destinabile a cava, ritiene il Collegio che anche altre censure di illegittimità denunciate in ricorso siano meritevoli di accoglimento.

Dato atto che non è stato fatto riferimento alle previsioni del PAT, bensì a quelle del PRG, va infatti esaminata l'ulteriore questione circa la riconducibilità di

determinate zone del territorio nell'ambito dei terreni a destinazione agricola, nei quali infatti è consentito lo sfruttamento delle cave.

Effettivamente la normativa successiva alla L.r. n. 44/82 ha tralasciato il riferimento alla ripartizione indicata dal D.M. 1444/68 per le diverse destinazioni del territorio comunale, per riferirsi più generalmente al "territorio agricolo comunale"

Il che potrebbe condurre a comprendere non solo le zone definite E, agricole in senso stretto, ma anche le aree a destinazione F e le strade, le fasce di rispetto fluviali, purchè comunque comprese in aree agricole o ad usi vicini a quelli agricoli. In realtà, non pare che la diversa terminologia utilizzata dal legislatore regionale successivamente alla legge n. 44/82 sia tale da giustificare l'interpretazione seguita dalla Giunta Regionale nella delibera impugnata.

Invero, la definizione di zona E data dal D.M. 1444/68, quale parte del territorio comunale destinata ad usi agricoli, è sostanzialmente la stessa cui intende riferirsi la normativa più recente, riferendosi alle parti del territorio regionale impiegate per usi agricoli.

Comprendere quindi aree destinate a strade o ad infrastrutture esorbita dalla stessa finalità della norma, che fissa un preciso limite all'utilizzo delle aree a destinazione agricola per scopi estranei alla coltivazione del terreno: se l'obiettivo è limitare la sottrazione di aree agricole alla normale attività per destinarle all'attività di cava, è evidente che detta interpretazione debba essere intesa in senso rigoroso.

Anche sotto tale ulteriore profilo andrà quindi rivisto da parte della Regione il computo delle aree disponibili nel territorio comunale, in prospettiva del progetto di ampliamento della cava esistente.

Assorbite le ulteriori censure, atteso che il diverso criterio di computo indicato comporta l'obbligo per l'amministrazione regionale di rivalutare la richiesta della controinteressata in ragione dell'estensione e del territorio ancora disponibile in

conformità del limite stabilito dalla normativa regionale, va esaminata per completezza l'obiezione opposta dalla difesa della S.E.I. in ordine alla mancata considerazione di una porzione del territorio comunale che risultava già scavata e ricomposta, porzione che invece l'amministrazione regionale ha incluso nel calcolo.

Trattasi di una porzione di un'area di cava (Ganfardine), i cui lotti B e C, per una superficie di circa 80.000 mq, è stata erroneamente inclusa, sebbene si trattasse di una superficie già ricomposta e scavata prima dell'entrata in vigore della L.r. n. 36/75, fra i terreni già consumati dall'attività di cava.

Invero, come correttamente riportato dalla difesa di S.E.I., il calcolo del 3% deve includere anche aree interessate da eventuali ricomposizioni di cave, ma richiede che si tratti di cave autorizzate a partire dall'entrata in vigore della legge n. 36/75.

Orbene, è incontestato che la cava Ganfardine sia stata autorizzata successivamente (la stessa contro interessata conferma che la richiesta di autorizzazione risale al 5.9.1975), quindi oggettivamente in epoca successiva all'entrata in vigore della legge ossia all'aprile del 1975: il che porta ad escludere, per contrasto con la disposizione di legge, che fa riferimento al momento dell'ottenimento dell'autorizzazione, che detti ambiti potessero essere esclusi dal computo.

In conclusione, ritenuta per le ragioni sopra espresse la fondatezza delle censure dedotte, il ricorso può trovare accoglimento con conseguente annullamento della deliberazione regionale impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate a favore del solo Comune ricorrente, stante l'inammissibilità dell'atto di intervento di Legambiente, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Dichiara altresì l'inammissibilità dell'intervento proposto da Legambiente, con riguardo alla quale tutte le spese di lite debbono considerarsi compensate.

Condanna la Regione Veneto e la S.E.I. – Società Escavazioni Inerti al pagamento a favore del Comune ricorrente delle spese di lite, liquidandole nella somma di € 2.000,00 (duemila/00) ciascuna, per complessivi € 4.000,00 (quattromila/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)