



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7438 del 2013, proposto da:

Provincia di Ancona, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Di Raimondo e Claudia Domizio, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luca Di Raimondo in Roma, via della Consulta, n. 50;

contro

Italia Nostra Onlus, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Mardarella, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, via Cassiodoro, n. 6;

ANPI - Associazione Nazionale Partigiani d'Italia, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Emilio Ricci, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, via Premuda, n. 18;

nei confronti di

Regione Marche, Comune di Arcevia;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. MARCHE, ANCONA SEZIONE I n. 592/2013, resa tra le parti, concernente programma provinciale attività estrattive (PPAE)

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Italia Nostra Onlus e dell'Associazione Nazionale Partigiani d'Italia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2014 il Consigliere Doris Durante;

Uditi per le parti gli avvocati Luca Di Raimondo, Roberto Mardarella e Emilio Ricci;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Italia Nostra Onlus, con ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, chiedeva l'annullamento dei seguenti atti:

a) deliberazione del Commissario Straordinario della Provincia di Ancona n. 8 del 1° agosto 2012 “*Programma provinciale attività estrattive (PPAE) – presa d’atto sentenza Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta) n. 4557 del 2011. Indirizzi per il completamento e l’attuazione della programmazione*”;

b) delibera di giunta provinciale n. 550 del 1° dicembre 2009 “*Programma provinciale attività estrattive approvato con deliberazione del consiglio provinciale n. 14 del 13 aprile 2005: precisazioni sul percorso istruttorio cartografico*” e i verbali consiglio provinciale n. 14 del 13 aprile 2005;

c) delibera di giunta della Regione Marche n. 1357 del 7 novembre 2005, recante “*...verifica di compatibilità delle aree di esenzione individuate nel PPAE e non cartografate nel PRAE*”;

d) deliberazione del consiglio provinciale n. 14 del 13 aprile 2005, recante approvazione definitiva del programma provinciale delle attività estrattive;

e) determinazione n. 450 del 20 settembre 2005 del Dirigente del VII settore apportante al PPAE le correzioni richieste dalla Regione ai sensi dell’articolo 15 della l. regionale n. 46 del 1992 e dell’articolo 7 della l. regionale n. 10 del 1999.

Con tali atti era stata disposta una nuova programmazione per l’individuazione di un bacino per i materiali di tipo maiolica e scaglia rossa e l’assoggettamento della nuova procedura di bacino alla procedura di V.A.S.

Italia Nostra, con il ricorso, in sostanza lamentava che con la delibera n. 8 del 2012 si fosse proceduto ad individuare il bacino per l’estrazione della maiolica e della scaglia rossa nell’area di Monte Sant’Angelo, sito di particolare interesse paesaggistico, e che la valutazione ambientale strategica non dovesse essere riferita al solo bacino interessato dall’estrazione della maiolica e della scaglia rossa ma all’intera area interessata dal PPAE.

2.- Spiegava intervento *ad adiuvandum* l’Associazione Nazionale Partigiani d’Italia, a tutela dei luoghi della memoria storica, in relazione agli eccidi compiuti dai tedeschi durante la seconda guerra mondiale nelle zone di Monte Sant’Angelo e Montefortino.

3.- La Provincia di Ancona si costituiva in giudizio ed eccepiva in rito l’inammissibilità del ricorso principale per l’assenza di immediata lesività della

deliberazione n. 8 del 2012 del Commissario straordinario, costituente soltanto l'avvio del procedimento di rinnovazione parziale del PPAE e l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* per carenza di interesse giuridicamente tutelato e nel merito deduceva l'infondatezza delle censure.

4.- Il Tribunale Amministrativo Regionale con sentenza n. 592 del 2013 accoglieva il ricorso ai fini di un motivato riesame, ritenendo fondate le doglianze con le quali l'associazione lamentava la violazione della disciplina e delle finalità proprie della Valutazione Ambientale Strategia delineate dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Osservava all'uopo che:

a) la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente è volta ad apprestare un elevato livello di protezione e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto della elaborazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile;

b) il diritto comunitario e la legislazione nazionale che ne costituisce il recepimento sono diretti ad assicurare un'adeguata rappresentazione dell'interesse pubblico afferente alla tutela dell'ambiente nella predisposizione, adozione e approvazione dei piani e programmi che comportano effetti significativi sul contesto ambientale e territoriale.

Fatte tali premesse, assumeva che la deliberazione n. 8 del 1° agosto 2012, pur disponendo di formulare la nuova programmazione per l'individuazione di un bacino per i materiali di tipo "maiolica" e "scaglia rossa" assoggettando tale nuova programmazione alla procedura di VAS secondo l'iter descritto dall'art. 6 del d. lgs. n. 152 del 2006 e prendendo in considerazione gli elementi nell'allegato I al Codice dell'Ambiente che recepisce l'allegato II della Direttiva 2001/42/CE, avendo scelto di procedere con distinte graduatorie di bacino, in mancanza di esplicita determinazione atta a comprendere nella verifica di assoggettabilità e in sede di VAS anche le informazioni concernenti gli effetti cumulativi derivanti dalle attività estrattive oggetto di due distinte graduatorie di bacino, e per le quali il PPAE costituisce il quadro di riferimento, non consentiva di ritenere pienamente rispettato il principio di completezza delle informazioni.

Aggiungeva l'ulteriore considerazione che, seppure il PPAE approvato nel 2005, *ratione temporis* non era assoggettato a VAS, sono da assoggettare le informazioni concernenti gli impatti cumulativi derivanti dalle attività estrattive complessivamente contemplate dal piano.

4.- La Provincia di Ancona ha impugnato la suddetta sentenza del TAR, di cui assume l'erroneità, per i seguenti motivi:

a) per non essere stata valutata la carenza di interesse della ricorrente principale e di quella incidentale, atteso che:

l'atto impugnato (la delibera n. 8 del 2012) non avrebbe carattere provvedimento, ma si esaurirebbe nell'avvio della procedura dell'adozione del PPAE emendato dai vizi riscontrati con la sentenza n. 1242 del 2009 del TAR, confermata in appello; l'ANPI sarebbe portatore di un interesse giuridicamente irrilevante nella presente controversia;

b) per aver reso una decisione *ultra petita*, non essendo mai stata mossa alcuna censura sugli "effetti cumulativi" determinati dal provvedimento annullato;

c) per aver ritenuto violata la disciplina di cui al d. lgs. n. 152 del 2006, in relazione alla procedura di valutazione strategica ambientale;

d) erroneità in ordine alla presunta individuazione del bacino di Monte S. Angelo per l'estrazione della maiolica e scaglia rossa – scelta su cui è incentrato il ricorso di primo grado – in quanto il vincolo ambientale di cui al D.M. 31 luglio 1985 non precluderebbe in radice l'attività estrattiva nel sito.

5.- Italia Nostra, costituitasi in giudizio, ha chiesto la conferma della sentenza del TAR per infondatezza dei motivi di appello.

6.- L'ANPI si è costituita in giudizio, rappresentando il proprio interesse all'intervento, radicato nella finalità statutaria di tutelare luoghi ai quali è legata la memoria storica della lotta partigiana e chiedendo il rigetto dell'appello.

7.- La Provincia di Ancona ha depositato gli atti adottati dal Commissario Straordinario e i verbali della riunione tecnica, nonché relazione sullo stato di attuazione del PPAE successivi alla sentenza e adottati a seguito dell'ordinanza di sospensione dell'esecutività della sentenza impugnata che avrebbe consentito all'amministrazione di proseguire le procedure avviate con la delibera n. 8 del 2012.

8.- Le parti hanno depositato memorie difensive e di replica e, alla pubblica udienza, del 6 maggio 2014, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9.- In via pregiudiziale va riconosciuta la legittimazione di Italia Nostra ad agire in giudizio per la salvaguardia dell'ambiente e paesaggio, che costituisce l'interesse sostanziale del quale l'ente esponenziale è portatore.

10.- Ugualmente deve riconoscersi la legittimazione dell'Associazione Partigiani di Italia ad intervenire in giudizio, atteso che l'intervento adesivo dipendente, qual è quello spiegato dall'ANPI, può essere svolto anche da chi è titolare di un interesse di mero fatto, sul quale si riverberano gli effetti dei provvedimenti impugnati.

11.- Nel merito l'appello della Provincia è fondato e deve essere accolto.

11.1- Indubbia è la natura meramente endoprocedimentale della deliberazione n. 8 del 2012, oggetto di impugnazione, atteso che con questo atto il Commissario Straordinario della Provincia si è limitato a riavviare l'iter necessario all'adozione del PPAE emendato dal vizio documentale rilevato dal TAR Marche con la sentenza n. 1242 del 2009, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4557

del 2011, in relazione al bacino estrattivo di Monte S. Angelo nel Comune di Acervia.

La natura endoprocedimentale, già desumibile dalla stessa formulazione della delibera è incontestabile e comprovata dall'iter posto in essere successivamente alla sospensione dell'esecutività della sentenza.

Con la delibera n. 8 del 2012, il Commissario Straordinario della Provincia, infatti, ha dato mandato agli uffici competenti di adeguare il PPAE alle pronunce del giudice amministrativo e di riavviare l'iter, al fine di valutare le possibili variabili percorribili dall'amministrazione in esito ai differenti pareri resi in sede di VAS.

Trattasi, quindi, di atto meramente propulsivo finalizzato all'avvio della procedura di approvazione del PPAE, inidoneo a pregiudicare qualunque interesse che, al contrario, potrebbe meglio essere tutelato da Italia Nostra in sede della procedura di VAS, mediante deposito di osservazioni e documenti sì da incidere sul convincimento dell'amministrazione nell'adozione del PPAE.

11.2- Quanto esposto sulla natura meramente propulsiva della delibera n. 8 del 2012, evidenzia anche la fondatezza del secondo motivo di ricorso, relativo alla valutazione negativa contenuta nella sentenza impugnata sulla scelta di procedere con distinte graduatorie di bacino per la maiolica e la scaglia rossa.

La scelta di tenere distinte inizialmente le due graduatorie non appare di per sé in contrasto con le norme dettate dal d. lgs n. 152 del 2006, fermo restando che potrebbe ad una prima indagine seguire l'indagine complessiva, essendo interesse della stessa Provincia procedere nell'assoluta legittimità, prevedendo per la parte di pianificazione annullata, l'avvio della necessaria procedura di VAS in relazione al bacino estrattivo per i materiali di maiolica e scaglia rossa, che qualora fosse portata a termine con esito positivo, dopo la fase preliminare di analisi, valutazione e attualizzazione della programmazione potrebbe concludersi con un'autonoma graduatoria di bacino.

11.3- Assume Italia Nostra che il metodo seguito dalla Provincia di procedere alla valutazione ambientale strategica solamente per la variante al PPAE avviata con la delibera n. 8 del 2012 finisce col porsi in contrasto con la disciplina della VAS, perché la restante pianificazione (Monte Le Cone e Castelletta) in quanto avviata allorché non era richiesta la VAS resterebbe fuori da tale valutazione, mentre la scelta dei bacini per il materiale calcare stratificato e delle relative percentuali di fabbisogno cavabile deve essere necessariamente frutto di una valutazione unitaria e non frazionabile.

Tali considerazioni non sono pertinenti all'oggetto del presente giudizio, che è limitato all'esame di legittimità degli atti impugnati volti alla rinnovazione della procedura di approvazione del PPAE annullata in sede giurisdizionale e non già all'intero PPAE.

In conclusione la natura dell'atto impugnato, e la circostanza che il procedimento stia proseguendo ma non si è ancora concluso comporta, assorbita ogni altra censura, la fondatezza dell'appello della Provincia.

12. - Quanto all'osservazione di Italia Nostra circa l'utilità per motivi di economia processuale di bloccare un'attività che manifesti aspetti di illegittimità già dal suo avvio, essa non può essere condivisa perché finirebbe con il far assumere al giudice poteri di merito e di sostituirsi all'amministrazione, in violazione con le regole proprie della giurisdizione e, in particolare, di quella amministrativa.

D'altra parte non mancano a Italia Nostra i modi per intervenire nel procedimento amministrativo in corso, facendo valere in tale fase le sue ragioni.

13.- Invero, l'interesse sostanziale di Italia Nostra è quello di precludere interventi estrattivi nell'area di Monte Sant'Angelo.

Infatti a sostegno dell'interesse al ricorso precisa che dalla delibera n. 8 del 2012 emerge l'intenzione dell'ente di proseguire l'iter istruttorio intrapreso con l'indicazione dell'area di Monte Sant'Angelo come cavabile.

La circostanza di per sé non implica alcuna illegittimità, atteso che l'annullamento *in parte qua* del PPAE disposto dal TAR Marche con la sentenza n. 1242 del 2009, non contiene alcun riferimento alla preclusione nell'area di Monte Sant'Angelo dell'attività estrattiva, essendo motivata in relazione alla mancata allegazione dei necessari supporti cartografici e la delibera n. 8 del 2012 è di rinnovazione di quel procedimento, che potrebbe anche pervenire ad escludere l'area di Monte Sant'Angelo dall'attività estrattiva. Questo sarà, però, il risultato cui perverrà l'ente a conclusione dell'iter procedurale intrapreso.

14.- In conclusione l'appello va accolto.

Le spese di giudizio vanno compensate tra le parti in considerazione della natura degli interessi contrapposti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere

Manfredo Atzeni, Consigliere

Doris Durante, Consigliere, Estensore

Antonio Bianchi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/08/2014

IL SEGRETARIO

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