

N. 00592/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00810/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 810 del 2012, proposto da:
Italia Nostra Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Rossi, con domicilio eletto presso il suo
studio in Ancona, viale della Vittoria 11;

contro

Provincia di Ancona, in persona del **legale rappresentante** pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avv. Luca Di Raimondo, Claudia Domizio, con
domicilio eletto presso l'Ufficio Legale dell'Amministrazione Provinciale in
Ancona, via Ruggeri, 5;

Regione Marche, Comune di Arcevia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

A.N.P.I. Associazione Nazionale Partigiani d'Italia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Emilio Ricci, con domicilio presso la Segreteria del T.A.R. Marche in Ancona, via della Loggia, 24;

per l'annullamento

- della deliberazione del Commissario Straordinario della Provincia di Ancona n° 8 del 1/8/2012 - "Programma provinciale attività estrattive (PPAE) – presa d'atto sentenza Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta) n. 4557/2011. Indirizzi per il completamento e l'attuazione della programmazione";
- dei verbali di riunione tra Commissario straordinario e sub commissari n° 4 del 16/7/2012, n° 5 del 25/7/2012, n° 6 del 31/7/2012;
- dell'atto del Consiglio provinciale n° 65 del 24/5/2012 "Programma provinciale attività estrattive (PPAE) – presa d'atto sentenza Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quinta) n° 4557/2011. Indirizzi per il completamento e l'attuazione della programmazione";
- della delibera di Giunta provinciale in data 1/12/2009 n. 550 "Programma provinciale attività estrattive approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 14 del 13/4/2005: precisazione sul percorso istruttorio cartografico";
- della delibera di Giunta della Regione Marche n° 1357 del 07.11.2005, pubblicata sul B.U.R. in data 22.11.2005 recante "programma provinciale delle attività estrattive (PPAE) di Ancona: verifica di compatibilità delle aree di esenzione individuate nel PPAE e non cartografate nel piano delle attività estrattive (PRAE)" ;
- della delibera del Consiglio provinciale di Ancona n° 14 del 13.04.2005 "Programma provinciale delle attività estrattive - approvazione definitiva" ;
- della determina del Dirigente del VII Settore della Provincia di Ancona n° 470 del 20.09.2005;

- della delibera del Consiglio provinciale di Ancona n. 88 del 2004, di adozione in via preliminare del Programma provinciale delle attività estrattive (PPAE).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Ancona;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* di A.N.P.I. Associazione Nazionale Partigiani d'Italia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Primo Referendario Francesca Aprile nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2013 e uditi per le parti i difensori;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, sono stati impugnati gli atti, in epigrafe indicati, con i quali è stata disposta una nuova programmazione per l'individuazione di un bacino per i materiali di tipo maiolica e scaglia rossa, nonché deliberato l'assoggettamento della nuova programmazione di bacino alla procedura di V.A.S. secondo l'*iter* procedurale in atti descritto.

Con l'impugnativa, si propongono le seguenti doglianze:

violazione della disciplina e delle finalità della Valutazione Ambientale Strategica e della propedeutica verifica di assoggettabilità, come dettata dal d.lgs. n° 152/2006; eccesso di potere per travisamento; violazione del principio di leale collaborazione; eccesso di potere per difetto di motivazione; disparità di trattamento; violazione dell'art. 10 delle NTA del P.P.A.E.;

violazione degli artt. 1, 2, 6, 8 della legge regionale n° 71/1997; violazione dell'art. 21, comma 7, del d.lgs. n° 152/1999; eccesso di potere per difetto di istruttoria e

per travisamento; violazione del P.T.C. della Provincia di Ancona; violazione del punto 4.2.1. della Relazione tecnica illustrativa del P.R.A.E.; mancato rispetto dei parametri generali di riferimento stabiliti nella relazione al P.R.A.E.; disparità di trattamento; illogicità della motivazione; violazione del principio di leale collaborazione; violazione dei principi di proporzionalità, di sviluppo sostenibile e solidarietà e di economicità dell'azione amministrativa.

Per resistere al ricorso, si è costituita in giudizio la Provincia di Ancona, che ha sollevato eccezioni preliminari di inammissibilità dell'impugnativa e ne ha domandato, comunque, il rigetto, vinte le spese.

Con ordinanza n° 14/2013 in data 11 gennaio 2013, è stata fissata, per la trattazione di merito del ricorso, la pubblica udienza del 6 giugno 2013.

Con atto di *intervento ad adiuvandum*, A.N.P.I. Associazione Nazionale Partigiani d'Italia ha aderito alla domanda impugnatoria azionata con il ricorso in epigrafe e ne ha chiesto l'accoglimento.

Con memoria difensiva depositata in data 6 maggio 2013, la Provincia di Ancona ha eccepito l'inammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* e ha insistito per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, per il rigetto del ricorso, vinte le spese.

Italia Nostra Onlus ha depositato memoria di replica, per insistere nelle domande e conclusioni svolte con l'atto introduttivo del giudizio.

Alla pubblica udienza del 6 giugno 2013, sentiti i difensori delle parti, il ricorso è stato trattenuto per essere deciso.

DIRITTO

Preliminarmente, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia di Ancona sia nei confronti dell'atto introduttivo del giudizio, sia nei confronti dell'atto di intervento *ad adiuvandum*.

Con memoria difensiva depositata in data 7 gennaio 2013, la Provincia di Ancona ha eccepito l'inammissibilità del ricorso proposto avverso la deliberazione n° 8/2012 del 1 agosto 2012, sull'assunto che, con la predetta deliberazione, il Commissario straordinario si sarebbe limitato a "consentire di procedere con distinte graduatorie di bacino...in quanto di fatto autonome e di prevedere, per la parte di pianificazione annullata, l'avvio della necessaria procedura di V.A.S. in relazione al bacino estrattivo per i materiali di tipo "maiolica" e "scaglia rossa", che – qualora fosse portata a termine con esito positivo – dopo la fase preliminare di analisi, valutazione e attualizzazione della programmazione...potrà concludersi con un'autonoma graduatoria di bacino".

L'eccezione è argomentata sulla ritenuta assenza di immediata e diretta lesività dell'atto impugnato, che sarebbe da qualificarsi alla stregua di un mero atto propulsivo finalizzato all'avvio della procedura di approvazione della variante al PPAE, come tale insuscettibile di produrre effetti immediatamente lesivi.

L'eccezione non è fondata.

La lesione all'interesse sostanziale del quale l'ente esponenziale è portatore, che costituisce conseguenza dell'impugnata deliberazione, non può ritenersi meramente potenziale.

Come emerge dalla motivazione del documento istruttorio in data 25 luglio 2012, allegato alla deliberazione n° 8/2012 del 1 agosto 2012 e che ne costituisce parte integrante, il provvedimento impugnato ha inteso frazionare la graduatoria complessiva per tipologia di materiale, di cui all'art. 10 delle Norme tecniche di attuazione al PPAE, in singole graduatorie di bacino.

Il frazionamento della graduatoria complessiva per tipologia di materiale in distinte graduatorie di bacino determina un assetto di interessi direttamente ed immediatamente lesivo per l'ente ricorrente.

Per tali ragioni, sussistendo la concretezza e attualità della lesione all'interesse sostanziale per il quale l'ente esponenziale agisce in giudizio, il ricorso è ammissibile.

E' ammissibile, altresì, l'intervento *ad adiuvandum*.

Ai sensi dell'art. 28, secondo comma, del codice del processo amministrativo, “*chiunque non sia parte del giudizio e non sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, ma vi abbia interesse, può intervenire*”, con la precisazione che, in tale fattispecie, l'interveniente accetta lo stato e il grado in cui il giudizio si trova.

L'intervento adesivo dipendente non richiede la lesione di un interesse giuridicamente rilevante, potendo essere svolto per far valere un interesse di mero fatto, sul quale si riverberano indirettamente gli effetti dei provvedimenti impugnati con il ricorso giurisdizionale.

L'interveniente adesivo dipendente non può proporre un'autonoma domanda di tutela giurisdizionale, né nuovi motivi di impugnazione, non potendo ampliare il *thema decidendum* definito dalle domande azionate dalle parti del giudizio.

Per tali ragioni, in applicazione dei principi summenzionati, l'odierno intervento *ad adiuvandum* è da dichiararsi ammissibile.

Nel merito, il ricorso dev'essere accolto, ai fini del motivato riesame.

Sono fondate le doglianze con le quali l'ente ricorrente lamenta la violazione della disciplina e delle finalità proprie della Valutazione Ambientale Strategica, delineate dal d.lgs. 3 aprile 2006, n° 152.

Nell'art. 4 del codice dell'ambiente si rinviene il fondamento giuridico della V.A.S., che, secondo il dettato di cui al terzo comma, ha la finalità di assicurare che le attività umane siano compatibili con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica.

Il quarto comma dell'art. 4 summenzionato, in recepimento dell'art. 1 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 42 del 27 giugno 2001, sancisce che la valutazione ambientale di piani e programmi che possono avere un impatto significativo sull'ambiente ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

Nell'individuazione della *ratio* ispiratrice della Valutazione Ambientale Strategica non può prescindersi dai principi affermati in sede di diritto comunitario, con particolare riguardo ai principi e alle disposizioni di cui alla richiamata Direttiva 2001/42/CE.

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.

In considerazione dell'indicata *ratio*, le informazioni concernenti gli effetti sull'ambiente determinati dalla adozione e approvazione di piani e programmi, devono essere complete, sia quantitativamente che qualitativamente.

La procedura di valutazione ambientale strategica è preordinata ad apprestare un quadro coerente e completo per l'espletamento di attività produttive suscettibili di determinare impatti ambientali, inserendo informazioni pertinenti in materia ambientale nell'*iter* decisionale di approvazione degli atti pianificatori e degli strumenti urbanistici di riferimento, mediante la valutazione di una più ampia gamma di fattori, per l'individuazione di soluzioni più sostenibili e più efficaci.

Ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n° 152/2006, la Valutazione Ambientale Strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

La verifica di assoggettabilità alla V. A. S. dev'essere espletata in considerazione sia delle caratteristiche del piano o del programma, sia delle caratteristiche degli impatti e delle aree interessate.

Gli elementi di cui l'autorità competente deve tener conto sono indicati dall'Allegato I al codice dell'ambiente, che recepisce l'Allegato II della Direttiva 2001/42/CE.

Tali elementi sono, quanto alle caratteristiche del piano, i seguenti:

- in quale misura il piano o il programma stabilisce un quadro di riferimento per progetti ed altre attività, o per quanto riguarda l'ubicazione, la natura, le dimensioni e le condizioni operative o attraverso la ripartizione delle risorse;
- in quale misura il piano o il programma influenza altri piani o programmi, inclusi quelli gerarchicamente ordinati;
- la pertinenza del piano o del programma per l'integrazione delle considerazioni ambientali, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile;
- problemi ambientali pertinenti al piano o al programma;
- la rilevanza del piano o del programma per l'attuazione della normativa comunitaria nel settore dell'ambiente (ad es. piani e programmi connessi alla gestione dei rifiuti o alla protezione delle acque).

Sotto il profilo delle caratteristiche degli impatti e delle aree interessate, secondo il menzionato Allegato I al codice dell'ambiente occorre tener conto, tra l'altro, della probabilità, durata, frequenza e reversibilità degli impatti, dei rischi per la salute umana o per l'ambiente, dell'entità ed estensione nello spazio degli impatti e del carattere cumulativo degli impatti.

L'impugnata deliberazione n° 8 del 1 agosto 2012 dispone di formulare la nuova programmazione per l'individuazione di un bacino per i materiali di tipo "maiolica" e "scaglia rossa", assoggettando tale nuova programmazione di bacino alla procedura di V.A.S., secondo l'*iter* procedurale ivi descritto.

Peraltro, la scelta di procedere con distinte graduatorie di bacino, che si desume dalla ridetta deliberazione n° 8/2012, in mancanza di esplicita determinazione atta a comprendere nella verifica di assoggettabilità ed eventualmente in sede di V.A.S., anche le informazioni concernenti gli effetti cumulativi derivanti dalle attività estrattive oggetto delle distinte graduatorie di bacino, e per le quali il PPAE costituisce il quadro di riferimento, non consente di ritenere pienamente rispettato il principio di completezza delle informazioni sancito dalla Direttiva 2001/42/CE e dalle disposizioni del codice dell'ambiente che ne costituiscono il recepimento nell'ordinamento interno.

In particolare, deve osservarsi che, seppure il Piano Provinciale delle Attività Estrattive approvato con delibera n° 14 del 13 aprile 2005 non possa ritenersi, *ratione temporis*, soggetto alla Valutazione Ambientale Strategica, cionondimeno le informazioni concernenti gli impatti cumulativi derivanti dalle attività estrattive ivi contemplate siano da acquisire e da valutare in sede di verifica di assoggettabilità ed eventualmente di V.A.S. sulla modifica al PPAE di cui si controverte.

Per tali ragioni, considerato che la formazione di distinte graduatorie di bacino non esime l'amministrazione competente dall'obbligo di valutare, in sede di V.A.S. afferente la nuova programmazione, gli effetti cumulativi delle attività estrattive complessivamente contemplate dal piano, le deduzioni impugnatorie devono essere accolte, ai fini del motivato riesame.

Conclusivamente, il ricorso dev'essere accolto ai fini del motivato riesame.

Le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti costituite, per ragioni equitative.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai fini del motivato riesame.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente FF

Tommaso Capitano, Consigliere

Francesca Aprile, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2013

IL SEGRETARIO

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