

Publicato il 09/05/2022

N. 03577/2022 REG. PROV. COLL.

N. 05773/2021 REG. RIC.

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

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 5773 del 2021, proposto da

Regione Liguria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Castagnoli, Marina Crovetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Emiliano Bertora, Andrea Bertora, Fabio Gandolfi, Anna Maria Bertora, Giacomo Ermia, Giuseppe Marvaldi, Michele Ermia, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Massa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Roma 11/1;

nei confronti

Comune Caravonica, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 00271/2021, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Emiliano Bertora, Andrea Bertora, Fabio Gandolfi, Anna Maria Bertora, Giacomo Ermia, Giuseppe Marvaldi e Michele Ermia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 marzo 2022 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e preso atto delle richieste di passaggio in decisione, senza preventiva discussione, depositate in atti di parte dagli Avv. Crovetto e Massa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha accolto il ricorso proposto dai signori Emiliano Bertora, Andrea Bertora, Fabio Gandolfi, Giuseppe Marvaldi, Giacomo Ermia, Anna Maria Bertora e Michele Ermia contro la Regione Liguria e nei confronti del Comune di Caravonica per l'annullamento *in parte qua* della deliberazione del Consiglio regionale 26 maggio 2020 n. 7, avente ad oggetto l'approvazione del Piano Territoriale Regionale dell'Attività di Cava (P.T.R.A.C.) e delle correlate varianti al piano territoriale di coordinamento paesistico e al piano territoriale di coordinamento dell'area centrale ligure (nella parte riguardante la soppressione della cava di calcare in Comune di Caravonica).

1.1. I ricorrenti, proprietari dei terreni compresi nel perimetro dell'area della cava di calcare, sita in Comune di Caravonica, località Costa de Ruenassa, come delimitata dal precedente P.T.R.A.C. di cui alla deliberazione del Consiglio regionale 29 febbraio 2000, n. 16, avevano esposto che: la cava, anche se dismessa da molti anni, era stata confermata nel "piano cave" del 2000 e quindi nel vigore dell'attuale P.T.C.P. (Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico), approvato nel 1990, il quale, nella disciplina dell'"assetto geomorfologico", attribuisce all'area la destinazione specifica a cava (CA); con la deliberazione impugnata, approvativa del nuovo Piano Territoriale Regionale dell'Attività di Cava, il Consiglio regionale, previo rigetto delle osservazioni del ricorrente Emiliano Bertora e del Comune di Caravonica formulate a seguito della approvazione della "proposta" di piano avvenuta con deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2019 n. 230, aveva soppresso la cava in questione; la decisione di soppressione era stata giustificata dalla seguente motivazione: "*La previsione di realizzare un polo di calcare nel comune di Caravonica era stata inserita nel Piano approvato nel 2000 e nei 19 anni successivi non è mai stata presentata alcuna istanza autorizzativa né richiesta di permesso di ricerca. Nell'analisi dei fabbisogni del Piano, sono presenti altre attività utili a garantire la produzione di pietre per i rivestimenti murari nell'ambito di riferimento. Dal sopralluogo effettuato è risultato quanto già evidenziato in precedenti occasioni: la viabilità di accesso all'area di cava è di dimensioni molto ridotte e caratterizzata da alcune strettoie. Accogliere l'osservazione presentata, peraltro, comporterebbe una modifica sostanziale al Piano che dovrebbe essere oggetto di una nuova procedura di valutazione ambientale strategica e di pubblicità/pubblicazione. Al momento, quindi, non si ritiene di procedere all'accoglimento dell'istanza, rimandando la questione ad un eventuale successivo aggiornamento delle previsioni di Piano*".

1.2. Il tribunale - dato conto delle censure contenute nell'unico motivo di ricorso - le ha ritenute fondate per le ragioni seguenti:

- il fabbisogno di inerti da costruzione, e di calcare in particolare, era stimato dagli stessi documenti di piano come superiore alla produzione delle cave attive (atteso che, come si legge in sentenza, <<il quadro operativo - relazione di piano del PTRAC approvato ha stimato che, nel prossimo decennio, il fabbisogno di calcare ammonterà a circa 24 milioni di mc a fronte della produzione stimata in 15,7 milioni di metri cubi garantita dai programmi di coltivazione

già autorizzati. Il documento conclude evidenziando come “il piano rispetto alle cave attive deve programmare un ulteriore approvigionamento di 8,3 milioni di mc di calcare” (doc n. 14 prod. ricorrenti 9 ottobre 2020 pag. 12)>>); di modo che la decisione di sopprimere la cava si poneva in contrasto con il dato appena esposto;

- la soppressione di una cava già prevista dalla precedente programmazione avrebbe dovuto essere giustificata con “stringenti motivazioni”, che non era dato riscontrare nell’atto impugnato, poiché: a) la problematica ambientale e paesaggistica, relativa alla cava in questione, presente in sede di proposta di piano, non era stata riproposta in sede di approvazione definitiva; b) la ritenuta possibilità di reperire altrove i materiali di rivestimento delle opere in muratura era espressa “in maniera estremamente generica” e non valeva a superare la “evidenziata carenza di fabbisogno di calcare”; c) il riferimento alla viabilità di accesso alla cava non appariva decisivo posto che “l’assetto viario esistente non aveva impedito l’inclusione della cava nel precedente PTRAC”;

- l’esigenza, rappresentata dall’amministrazione, di evitare la rinnovazione della procedura di valutazione ambientale strategica, era sintomo dello sviamento nel quale era incorsa la Regione “atteso che l’esigenza di evitare simile inconveniente non può pregiudicare il migliore assetto degli interessi oggetto di pianificazione”.

1.3. La deliberazione impugnata è stata annullata in parte qua.

Le spese processuali sono state poste a carico della Regione soccombente.

2. Avverso la sentenza la Regione Liguria ha proposto appello con quattro motivi.

2.1. Le parti già ricorrenti in primo grado si sono costituite per resistere all’appello.

2.2. Con ordinanza cautelare del 27 agosto 2021, n. 4511 è stata sospesa l’esecutività della sentenza appellata.

2.3. All’udienza del 17 marzo 2022 la causa è stata assegnata a sentenza, senza discussione, su accordo delle parti, previo deposito di memorie e repliche.

3. I motivi di appello vanno esaminati congiuntamente perché connessi.

3.1. Col primo (*Erroneità dell’appellata sentenza per violazione dell’art. 4 della L.R. 5 aprile 2012 n. 12. Erroneità del presupposto, erroneità e/o difetto di motivazione. Traviamiento dei fatti*) si sostiene che la pronuncia di primo grado sarebbe fondata su un presupposto tanto errato, quanto fuorviante: la convinzione che col nuovo Piano Cave approvato nel 2020 la Regione abbia disposto – come si legge in sentenza – “la soppressione di una cava già prevista dalla precedente programmazione”.

Ciò posto, la Regione argomenta in merito alla circostanza che nel sito di Caravonica non sarebbe mai esistita alcuna “cava”, quanto meno autorizzata, e che il previgente Piano di settore approvato con la DCR n. 16/2000 prevedeva esclusivamente un “polo di Calcare”, che è nozione diversa da quella di “cava di Calcare”, ai fini dell’applicazione dell’art. 4, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2012. La Regione deduce di avere seguito nella propria programmazione di settore i criteri di pianificazione posti da quest’ultima norma, in primo luogo quello di “razionalizzazione, in via prioritaria, dello sfruttamento dei giacimenti esistenti mediante ampliamento delle attività estrattive in corso o dismesse, entro i limiti di natura paesaggistica stabiliti con la relativa pianificazione territoriale”, non tenuto presente dal giudice di primo grado, malgrado la Regione avesse fondato le proprie difese sulla disposizione della legge regionale, nemmeno citata in sentenza.

3.2. Col secondo motivo (*Erroneità dell’appellata sentenza per erroneità del presupposto, erroneità e/o difetto di motivazione, travisamento dei fatti. Eccesso di sindacato giurisdizionale*) si censura la parte della decisione con cui si è ritenuto il contrasto della delibera regionale con i dati sul fabbisogno di calcare risultanti dagli stessi documenti di Piano.

Ribadito che la soppressione non ha riguardato una cava attiva, ma soltanto un polo di calcare, la difesa regionale lamenta la erronea lettura della Relazione di piano, che avrebbe evidenziato come il volume residuo di calcare delle sole cave attive sarebbe superiore rispetto al fabbisogno/domanda dell’ambito.

3.3. Col terzo motivo (*Erroneità dell’appellata sentenza per erroneità del presupposto, erroneità e/o difetto e/o insufficienza di motivazione, travisamento dei fatti. Eccesso di sindacato giurisdizionale*) si censura la parte della decisione che ha rilevato il difetto di motivazione degli atti impugnati, sui tre punti sopra evidenziati (problematica ambientale e paesaggistica; possibilità di reperire altrove i materiali di rivestimento delle opere in muratura; riferimento alla viabilità di accesso alla cava).

In premessa, la Regione richiama la giurisprudenza amministrativa sulle osservazioni dei privati nei confronti degli atti di pianificazione e programmazione del territorio, quale è il Piano Cave, da reputarsi meri apporti collaborativi che non danno luogo a vere e proprie aspettative e non sono suscettibili di vincolare i successivi strumenti di pianificazione, neppure sotto il profilo di uno specifico onere motivazionale, considerata tra l’altro l’ampiezza della discrezionalità esercitata dall’amministrazione.

Nel merito, la Regione Liguria contesta comunque la fondatezza dei rilievi del primo giudice, osservando che:

- il contenuto della proposta di Piano non necessita di una “riproposizione” formale nell’atto di pianificazione conseguente, trattandosi di due atti riferibili a due fasi dell’unico processo di pianificazione; per di più, nel caso di specie, nelle controdeduzioni alle osservazioni presentate dai ricorrenti sono state richiamate l’istruttoria e le motivazioni già espresse in fase di proposta di piano con la DGR n. 230/2019;

- la motivazione concernente la reperibilità altrove del materiale non sarebbe generica, bensì frutto di istruttoria non superficiale sui fabbisogni dei diversi ambiti e sul materiale ancora disponibile all’estrazione nelle cave attive e inattive; in particolare, nell’ambito di interesse dei ricorrenti, le cave attive presenti disporrebbero di un residuo coltivabile superiore rispetto alla domanda;

- quanto ai problemi di viabilità, la precedente valutazione, che aveva portato all'inclusione dell'area in contestazione nel P.T.R.A.C. del 2000, non potrebbe essere ritenuta vincolante per l'amministrazione, contrariamente a quanto presupposto dal primo giudice, per di più dopo la sopravvenienza della legge regionale del 2012, ed anzi la circostanza che la viabilità sia sempre stata un problema sarebbe attestata dal fatto che, in 19 anni di vigenza del vecchio piano, non è stata mai chiesta l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva; sulla base dei criteri dettati dalla nuova legge, nell'elaborare e redigere il nuovo Piano, la Regione ha tenuto conto dell'analisi puntuale dell'attuazione del piano precedente che, *“letta in relazione all'attenzione all'ambiente e al territorio”*, avrebbe condotto a stralciare dal piano precedente, oltre al polo di Caravonica, altri tre poli estrattivi (di calcare, in comune di Pontinvrea; di serpentino, in comune di Rossiglione; di arenaria, in comune di Zignago).

3.4. Col quarto motivo (*erroneità dell'appellata sentenza per erroneità del presupposto, erroneità e/o difetto e/o insufficienza di motivazione, travisamento dei fatti*) si sostiene che l'inciso contenuto nella scheda di sintesi, relativo alla necessità di rinnovazione della VAS in caso di accoglimento, non sarebbe stato inserito come motivazione del rigetto, ma conterrebbe una precisazione utile a chiarire l'interesse pubblico avuto presente dall'ente nel momento in cui ha approvato il piano di settore, volto alla sua immediata entrata in vigore per evitare conseguenze gravi e non accettabili in termini economici ed ambientali.

4. I motivi non sono meritevoli, nel loro complesso, di favorevole apprezzamento, ma la motivazione della sentenza appellata va corretta ed integrata secondo quanto appresso.

4.1. Premesso che non è contestata la circostanza di fatto che il polo di calcare in questione non è stato mai oggetto di richieste di autorizzazione alla coltivazione, si può convenire con la Regione Liguria sull'interpretazione da dare all'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2012.

Per quanto qui rileva, la disposizione prevede, quale primo criterio di pianificazione da seguire da parte dell'ente regionale, la *“razionalizzazione, in via prioritaria, dello sfruttamento dei giacimenti esistenti mediante ampliamento delle attività estrattive in corso o dismesse, entro i limiti di natura paesaggistica stabiliti con la relativa pianificazione territoriale”*.

Sebbene la norma non distingua tra “polo” (inteso come sito potenzialmente idoneo all'apertura di una cava per la presenza di materiale estraibile) e “cava” (destinata alla coltivazione), essa consente di distinguere, nel riferirsi alle *“attività estrattive in corso o dismesse”*, i siti per i quali vi sia, o vi sia stata, un'autorizzazione amministrativa all'estrazione, anche scaduta, da quelli per i quali l'autorizzazione non sia stata mai richiesta o rilasciata, come è per il caso di Caravonica.

Senza pertanto che sia necessario ai fini della decisione seguire le contrapposte argomentazioni delle parti su una speciosa, quanto inutile, distinzione tra “polo” e “cava”, secondo l'approccio della Regione, ovvero tra “nuovi poli estrattivi” e cave “non attivate”, secondo quello degli appellati, è sufficiente osservare che non ha torto l'amministrazione regionale quando afferma che il criterio individuato dal legislatore è, in via prioritaria, quello di ampliare le attività estrattive in corso ovvero le attività estrattive “dismesse”, dovendosi intendere per tali quelle già autorizzate e al momento inattive o con autorizzazione scaduta.

Ancorare l'interpretazione della norma regionale alle “attività estrattive” (in corso o dismesse), impone, allo stato attuale della normativa, di individuare queste ultime, più che secondo la mera lettera della legge, secondo un'interpretazione sistematica che passi per il tramite dell'avvenuto rilascio dell'autorizzazione, essendo questo presupposto oramai imprescindibile per il compimento di “attività estrattive” (laddove il riferimento alle attività “dismesse” consente di ricomprendervi anche l'attività di coltivazione non attualmente in esercizio o con autorizzazione scaduta).

Il riferimento al rilascio dell'autorizzazione consente d'altronde di superare incertezze e disparità di trattamento nell'individuazione delle attività meritevoli di “prosecuzione” della coltivazione, poiché già valutate dal punto di vista ambientale e paesaggistico, oltre che dei profili infrastrutturali rilevanti per autorizzare i programmi di coltivazione. Come dimostra la lettura della Relazione di piano in atti la stima del fabbisogno non può prescindere dalla considerazione dei programmi di coltivazione autorizzati.

Il senso della disposizione regionale è, in sintesi, quello di dare priorità alla prosecuzione delle attività estrattive autorizzate in atto o già formalmente esercitate, non di valorizzare, *in prima battuta*, potenzialità estrattive in siti (o giacimenti) pure esistenti, ma, allo stato, privi di adeguate infrastrutture e manevolli di programmi estrattivi (come è per il polo o cava -poco importa- di Caravonica, rispetto a cui appare irrilevante una modesta attività estrattiva di fatto in un periodo risalente nel tempo e non compiutamente identificato), concentrando gli investimenti economici necessari e limitando l'impatto ambientale al dichiarato scopo normativo di *“razionalizzazione”*, mediante *“ampliamento”*, dell'esistente.

4.2. Va tuttavia considerato che la disposizione della legge regionale fissa un *“criterio di priorità”*. In tanto lo sfruttamento dei giacimenti esistenti per i quali sia stata autorizzata un'attività estrattiva risulta ragionevole, in quanto le attività estrattive autorizzate in corso o riattivabili consentano di soddisfare il fabbisogno di materiale stimato per il periodo di tempo interessato dal piano (sulla base di criteri di stima del fabbisogno che nel presente giudizio non sono in contestazione, malgrado i riferimenti di parte appellata al prevedibile incremento del fabbisogno *“in ragione dell'inserimento nel Recovery Plan di nuove infrastrutture ed opere pubbliche sul territorio regionale”*).

4.2.1. La Regione Liguria sostiene che la sentenza appellata, nella parte in cui ha ritenuto contraddittoria la decisione di soppressione del polo di calcare di Caravonica per contrasto con la stima del fabbisogno di calcare risultante dalla relazione di piano, sarebbe errata. La difesa regionale argomenta che il dato sarebbe *“rappresentato chiaramente nello*

schema di Figura 3 a pag. 14 della citata Relazione (doc. 2 – appello) ove detto volume residuo è identificato in colore verde, mentre il fabbisogno è identificato col colore rosso”. In conseguenza di tale risultanza, le stesse previsioni di piano – sintetizzate nella figura 4 di pag. 15 della medesima Relazione – avrebbero previsto di mantenere inalterate le cave in esercizio già presenti nell’ambito Sanremo-Imperia, in quanto la domanda sarebbe stata così già ampiamente coperta.

4.2.2. Orbene, risulta dagli atti, senza smentita da parte regionale, che i terreni di proprietà dei ricorrenti, ed il polo di calcare in contestazione, si trovano nell’ambito n. 2 Sanremo – Imperia, per il quale il documento e la figura n. 3 citati dalla difesa regionale, indicano che il colore rosso (rappresentativo del fabbisogno) supera, sia pure di poco, il colore verde (rappresentativo del volume di calcare estraibile dalle cave in attività).

In effetti, nell’altro ambito della provincia di Imperia (ambito n. 1 Val Roja, rappresentato nella stessa figura n. 3), il volume estraibile supera leggermente la previsione di fabbisogno.

Tuttavia, mentre per quest’ultimo ambito il Piano prevede un incremento dei volumi di coltivazione, nessun incremento è invece previsto per l’ambito n. 2, nel quale è stato accertato un maggior fabbisogno: tali risultanze si evincono dalla figura n. 4 (*previsione di coltivazione delle cave attive*), la quale non vale certo a confermare gli argomenti della difesa regionale, come sostenuto nella memoria depositata in vista della camera di consiglio cautelare; invero, come giustamente obiettano gli appellati nella memoria ex art. 73 Cod. proc. amm., la figura n. 4 di pag. 15 della Relazione di piano non è altro che la “fotografia” delle previsioni censurate, le quali appunto presentano le incongruenze sopra evidenziate (prevedendo incrementi di produzione negli ambiti dove minore è il fabbisogno).

Quanto poi al complessivo ambito di riferimento regionale, il punto 2.3, pag. 13 della stessa Relazione di piano induce a ritenere che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, il relativo fabbisogno non potrebbe essere interamente soddisfatto ricorrendo anche alle cave autorizzate, ma non attive, considerati i dati riportati nella sentenza (necessità di programmare “un ulteriore approvvigionamento di 8,3 milioni di mc di calcare”), nonché il dato conclusivo del documento secondo cui “se tutte le cave inattive dovessero rientrare nelle previsioni di Piano il fabbisogno da programmare scenderebbe da 8,3 milioni di mc a 5,7 milioni di mc” (cfr. punto 2.3 citato).

In definitiva, i documenti regionali presentano, per il fabbisogno d’ambito, i profili di contraddittorietà evidenziati in riferimento ai due ambiti della provincia di Imperia; per il fabbisogno regionale, i profili di illogicità e carenza di istruttoria già valorizzati dal tribunale, senza che la Regione appellante abbia specificato con chiarezza le fonti del necessario ulteriore approvvigionamento.

Per contro, risulta smentito, allo stato dell’istruttoria e dei documenti di Piano acquisiti in giudizio, l’assunto difensivo della Regione che, nell’ambito di riferimento (che è l’ambito n. 2 Sanremo-Imperia), il volume residuo delle sole cave attive sarebbe superiore rispetto al fabbisogno/domanda d’ambito.

In tale contesto, la Regione, ai fini del corretto esercizio della funzione pianificatoria, avrebbe dovuto tenere conto di tutte le risorse sfruttabili in ambito regionale, considerati i già cimenti esistenti censiti nella Relazione di piano (cfr. il capitolo 1, sulla “Mappa delle georisorse”).

4.3. Ciò chiarito in fatto, vanno disattese le argomentazioni, in punto di diritto, svolte dalla Regione Liguria sulla portata non vincolante, in generale, delle osservazioni formulate dal ricorrente Emiliano Bertora alla proposta del nuovo P.T.R.A.C. approvata con deliberazione della Giunta regionale n. 230 del 29 marzo 2019.

La giurisprudenza che nega la necessità di apposita motivazione di rigetto (o di accoglimento) delle osservazioni dei privati a gli strumenti di pianificazione territoriale, anche in ragione dell’ampia discrezionalità riconosciuta all’amministrazione in materia, ha individuato l’eccezione dell’esistenza di posizioni “qualificate” o “differenziate”. In caso di sacrificio imposto dalla nuova disciplina pianificatoria ad aspettative di privati in posizione diversificata da quella della generalità degli amministrati, il livello di tutela va innalzato, richiedendosi all’amministrazione una motivazione adeguata che evidenzii l’avenuta comparazione tra l’interesse pubblico e quello privato sacrificato.

Si tratta di un’applicazione del principio di tutela dell’affidamento, che può derivare, nella materia urbanistica, ad esempio da precedenti accordi o convenzioni con la pubblica amministrazione e, nella materia in oggetto, dalla titolarità di un diritto ad un’attività estrattiva ovvero anche soltanto di un ragionevole affidamento alla probabile insorgenza di tale diritto (cfr. Cons. Stato, II, 22 luglio 2020, n. 4692; C.G.A.R.S., parere n. 254 del 3 settembre 2018).

4.3.1. Giova precisare che la titolarità di una posizione “differenziata” ai fini predetti prescinde dall’ambito di applicazione soggettivo del richiamato art. 4, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 12 del 2012, dal momento che - ferma restando la “priorità” da assicurarsi ai sensi di tale disposizione - anche i proprietari di cave o poli estrattivi non autorizzati possono rivestire una posizione qualificata tale che consenta loro di pretendere dall’amministrazione adeguata istruttoria e correlata motivazione anche sull’applicazione di detto criterio di priorità e sulla sussistenza dei relativi presupposti.

Nel caso di specie, l’onere di adeguata motivazione si fonda, per un verso, sull’inserimento del polo di calcare dei ricorrenti nel precedente strumento di pianificazione di settore e sulla qualificazione di cave attribuita dal P.T.C.P. tuttora vigente; per l’altro verso, sulla risposta positiva fornita dal signor Emiliano Bertora all’avviso pubblico per una manifestazione d’interesse che la stessa Giunta regionale aveva rivolto non solo agli esercenti di attività estrattiva, nel caso di cave autorizzate (attive o sospese), ma anche “ai proprietari dei terreni identificati dal vigente piano come estrattivi, nel caso di cave mai autorizzate o con autorizzazione scaduta” (deliberazione 19 maggio 2017, n. 404), così evidentemente riconoscendosi da parte regionale la posizione differenziata di questi ultimi.

Il signor Emiliano Bertora ha dato riscontro all’avviso pubblico manifestando l’interesse alla conferma della previsione pianificatoria, spiegando anche le ragioni della mancata pregressa richiesta di un’autorizzazione alla coltivazione

(dipesa dalla frammentazione della proprietà, che dichiarava essere stata superata dagli accordi tra i proprietari) e rappresentando che l'interesse alla coltivazione derivava dall'incremento della domanda locale del materiale estraibile. Analoghe ragioni sono state poi rappresentate dal medesimo ricorrente nel formulare le osservazioni alla "proposta" di piano approvata deliberazione 29 marzo 2019, n. 230.

4.3. A quest'ultima era allegata la "scheda di analisi degli ambiti-materiali inerti", dove si diceva, per il polo di Caravonica, che - oltre a non essere mai stato oggetto di coltivazione ("se non per una piccola porzione", in epoca risalente nel tempo) - dagli esiti del sopralluogo si riteneva che "l'aerale sia poco adatto ad uno sfruttamento intensivo, sia per l'accessibilità stradale sia per l'impatto visivo sul paesaggio".

Inoltre, nella scheda di analisi della cava (denominata "polo di calcare", sigla I IM) se ne proponeva la soppressione, considerando che: "Il polo di calcare in questione non è mai stato oggetto di richieste di autorizzazione alla coltivazione. D'altronde la posizione rispetto alla viabilità lo rende poco interessante dal punto di vista logistico. Il materiale sarebbe utile per l'impiego nel rivestimento dei muri faccia a vista, ma è reperibile anche in altri giacimenti attivi e presenti nello stesso ambito territoriale. Dal punto di vista paesaggistico il polo è posto su un crinale che affaccia sulla vallata dove sono presenti piccoli nuclei storici ed è in posizione molto visibile".

4.3.1. Si può convenire con la Regione Liguria nella critica alla sentenza, che non ha considerato detta motivazione perché "non ... riproposta in sede di approvazione del piano".

La "proposta" di P.T.R.A.C. ed il rapporto ambientale, nonché le schede che vi sono allegate, sono atti endoprocedimentali di compimento e completamento dell'attività istruttoria e concorrono alla motivazione del provvedimento conclusivo, che non ne prescinde, considerata l'unicità del procedimento di approvazione del piano.

4.4. Ciò chiarito, è comunque da escludere che il vizio di istruttoria e di motivazione riscontrato dal tribunale sia evitato dalla considerazione del contenuto del rapporto ambientale appena detto, compresa la scheda di analisi allegata alla "proposta" di P.T.R.A.C..

Sia l'aspetto paesaggistico, su cui è maggiormente incentrata quest'ultima, sia l'aspetto della viabilità, accennato nella scheda di analisi e ripetuto nelle controdeduzioni procedurali, sono stati affrontati, in entrambi i documenti regionali, in maniera del tutto generica e superficiale.

4.4.1. Quanto al primo, appare inconsistente il generico riferimento alla presenza di "piccoli nuclei storici" ed alla visibilità dalla vallata, senza tenere conto del piano territoriale di coordinamento paesistico vigente, ai cui limiti il PTRAC è comunque soggetto (come ribadito nella Relazione di piano, pag. 2), nonché del parere favorevole espresso dall'amministrazione comunale interessata.

4.4.2. Quanto al secondo, le censure contenute nell'atto di appello - pur condivisibili in punto di non vincolatività per l'amministrazione dell'inserimento del sito nel P.T.R.A.C. del 2000 - non consentono di superare l'insufficienza della motivazione sugli aspetti logistici.

Invero, oltre al divario tra i due giudizi concernenti il profilo viabilistico (nella scheda di analisi, la posizione rispetto alla viabilità è giudicata tale da rendere il sito "poco interessante"; nelle controdeduzioni alle osservazioni, si fa riferimento, invece, alla viabilità "di accesso all'area di cava", che sarebbe caratterizzata da "dimensioni molto ridotte e ... alcune strettoie"), ne è evidente l'ineadeguatezza, sia perché la viabilità interna all'area di cava non rileva a fini pianificatori (concernendo piuttosto il procedimento di autorizzazione), sia perché la viabilità generale è stata considerata del tutto genericamente, senza dare conto delle infrastrutture stradali disponibili e della loro transitabilità, tenuto conto delle previsioni del codice della strada e della tipologia di traffico generato dalla presenza di un'attività estrattiva *in loco*.

4.4.3. La giustificazione che il materiale estraibile sarebbe reperibile in altri giacimenti attivi e presenti nello stesso ambito territoriale risulta smentita da quanto sopra detto a proposito dell'analisi dei fabbisogni del piano, e perciò necessita di riferimenti più precisi all'attività estrattiva d'ambito.

4.5. Sia pure con le integrazioni e correzioni che precedono, è da escludere che la sentenza appellata abbia superato i limiti del sindacato giurisdizionale, come denunciato dalla Regione Liguria, pur senza avanzare apposito motivo di appello.

Piuttosto, va rilevato, conformemente a quanto ritenuto dal primo giudice, che l'amministrazione regionale non abbia fornito adeguato supporto motivazionale alla decisione di sopprimere nel nuovo P.T.R.A.C. il polo estrattivo inserito nel precedente, poiché la valutazione di poter soddisfare il fabbisogno di materiale nel rispetto del criterio di priorità posto dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2012, risulta, allo stato, viziata da travisamento di fatto secondo quanto sopra esposto, rendendo sindacabile perciò la scelta di soppressione. Questa è altresì mancante di adeguata istruttoria e motivazione sulle problematiche paesaggistiche, ambientali e logistiche e sulla loro preminenza rispetto all'inserimento del sito nella programmazione regionale.

Non è quindi pertinente il richiamo che la Regione Liguria ha fatto alla sentenza del C.G.A.R.S. n. 509 del 7 giugno 2021, poiché, a differenza di quanto riscontrato nel caso oggetto di tale pronuncia, i provvedimenti regionali impugnati nel presente giudizio non hanno adeguatamente dato conto di interessi ambientali (o di altra natura) prevalenti su quelli economici.

5. In conclusione l'appello va respinto e la sentenza di primo grado va confermata, con la diversa motivazione sopra esposta.

5.1. Per l'effetto, confermati l'accoglimento del ricorso proposto in primo grado e l'annullamento *in parte qua* (nella parte riguardante la soppressione del Polo di Calcare in Comune di Caravonica) della deliberazione del Consiglio regionale 26 maggio 2020, n. 7 di approvazione del Piano Territoriale Regionale delle Attività di Cava (P.T.R.A.C.), la

Regione Liguria dovrà procedere a nuova attività istruttoria, valutativa e motivazionale sul fabbisogno di calcare nel periodo considerato, nonché sulle condizioni ambientali, paesaggistiche e di viabilità riferibili al Polo di Calcare di Caravonica.

La decisione sull'inserimento o meno di quest'ultimo nel P.T.R.A.C., già approvato con la deliberazione del Consiglio Regionale 26 maggio 2020, n. 7 dovrà quindi essere presa all'esito della rinnovata attività procedimentale.

5.1.1. Giova precisare che, così come non idoneo a sorreggere il provvedimento di diniego (per le ragioni già esposte nella sentenza appellata), non può essere considerato un ostacolo al ri-esercizio del potere l'eventuale rinnovo della procedura di VAS, dovendo prevalere l'interesse pubblico ad una corretta pianificazione delle attività estrattive.

5.2. Le spese del grado di appello si compensano per giusti motivi, considerate sia la peculiarità della vicenda oggetto di contenzioso sia la correzione della motivazione della sentenza appellata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto conferma la sentenza appellata, con la diversa motivazione sopra esposta. Compensa interamente tra le parti le spese del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Federico Di Matteo, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Giuseppina Luciana Barreca

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO

