

Pubblicato il 30/04/2026

N. 03384/2026REG.PROV.COLL.
N. 07741/2022 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7741 del 2022, proposto da Fagiolari S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Baldoni, Mario Rampini, Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone 44;

contro

Comune di Panicale, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Augusto De Matteis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Cardi in Roma, viale Bruno Buozzi n. 51;

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Rita Gobbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Transizione Ecologica, Ufficio Territoriale del Governo Perugia, in persona del ministro pro tempore, rappresentati e difesi

dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, Provincia di Perugia, Agenzia Forestale dell'Umbria, Arpa Umbria, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Azienda Agricola Colle San Paolo S.r.l. (Già S.a.s.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Corrado Carrubba, Stefano Goretti, Massimo Zortea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria n. 120/2022, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Panicale, della Regione Umbria, del Ministero della Transizione Ecologica e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Perugia;

Visto l'appello incidentale proposto dalla Società Agricola Forestale Montalera a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 febbraio 2026 il Cons. Roberta Ravasio in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams:

Dato atto che sono presenti, in collegamento da remoto, gli avvocati Roberto Baldoni, Anna Rita Gobbo, Francesco De Matteis, Stefano Goretti e Massimo Zortea;

Viste le conclusioni delle parti come in atti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante società ha acquistato nel 2017, da una procedura fallimentare, un'area già sede di cava per l'esercizio di attività estrattiva, sita nel Comune di Panicale: al momento del decreto di trasferimento l'autorizzazione alla attività estrattiva, iniziata sin dal dopoguerra, era stata rinnovata più volte dal 1985.

2. In particolare, a seguito del rilascio dell'autorizzazione n. 875 del 1998 la società allora proprietaria della cava presentava un progetto di coltivazione e ricomposizione ambientale che si trascinava per vari anni, sicché solo il 2 maggio 2003 il Comune di Panicale, con d.d. n. 5156, autorizzava la proprietà ad effettuare opere di coltivazione e ricomposizione ambientale, fissando il termine di efficacia della autorizzazione medesima in 7 anni, prorogabile una volta sola al massimo per due anni. La suddetta autorizzazione veniva quindi a scadenza definitiva il 2 maggio 2012. Va ulteriormente precisato che con delibera di Giunta Comunale n. 145 del 3 dicembre 2009 il Comune di Panicale, in sede di recepimento della delibera di Giunta provinciale n. 263/2009, che accertava l'esistenza del giacimento, stabiliva che comunque la durata dell'escavazione e delle opere di riambientamento non avrebbero potuto proseguire oltre il 4 giugno 2019 e che non sarebbero state concesse ulteriori proroghe.

3. L'odierna appellante, divenuta proprietaria della cava, si informava su come dovesse procedere per ottenere il rinnovo dell'autorizzazione scaduta il 2 maggio 2013: interpellata dal Comune circa la procedura da seguire, la Regione, con nota n. prot. 13887 del 17 luglio 2018, prospettava che, essendo passati oltre 9 anni dal rilascio dell'ultima VIA di cui alla determina regionale 3749 del 21 aprile 2009, fosse necessario procedere chiedendo o il rinnovo della Verifica di Assoggettabilità a VIA, oppure avviando il procedimento per ottenere il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27

bis del D. L.vo 152/2006; questo soprattutto in considerazione del fatto che nel corso dei nove anni trascorsi dall'ultima VIA potevano essere intervenute modifiche nella antropizzazione della zona.

4. L'appellante non contestava tale nota regionale e inoltrava istanza per ottenere il PAUR.

5. All'esito del procedimento, svoltosi in conferenza di servizi il 30 luglio 2020, la Regione con determina n. 8167/2020, esprimeva *“giudizio non favorevole di compatibilità ambientale”*.

6. Con il ricorso introduttivo del primo grado di giudizio, e con successivi motivi aggiunti, la Fagiolari s.r.l. impugnava il suddetto provvedimento negativo; l'impugnazione era estesa al verbale della riunione della conferenza di servizi, tenutasi il 30.7.2020 ex art. 14-ter l. 241/1990, all'esito della quale è stato formulato il predetto giudizio; il parere negativo del 29.7.2020 espresso nella conferenza dal rappresentante unico della Regione Umbria, ed al parere negativo del 30.7.2020 espresso nella conferenza dal rappresentante unico del Comune di Panicale.

6.1. I medesimi atti nonché pareri ulteriori, segnatamente quello *“favorevole con condizioni ambientali”* del 30.7.2020 espresso dal rappresentante unico della Provincia di Perugia, quello *“favorevole a condizione del recepimento di prescrizioni”* del 21.07.2020 espresso dal rappresentante unico del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio dell'Umbria, e il parere non reso dall'Agenzia forestale regionale per gli effetti dell'art. 14-ter, co. 7 l. 241/1990, venivano impugnati con ricorso incidentale condizionato dalla Azienda agricola forestale Montalera s.r.l., controinteressata.

7. In esito al giudizio di primo grado il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria, con la sentenza in epigrafe indicata, del cui appello si tratta, respingeva il ricorso di primo grado e dichiarava il ricorso incidentale condizionale improcedibile, compensando integralmente le spese del giudizio.

8. La Fagiolari s.r.l. ha proposto appello.

9. La Regione Umbria, il Comune di Panicale e la Società agricola forestale Montalera s.r.l. si sono costituiti in giudizio insistendo per la reiezione del gravame; quest'ultima ha anche proposto appello incidentale condizionato. Ha spiegato intervento *ad opponendum* l'Azienda Agricola Colle San Paolo s.r.l.

10. La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 29 ottobre 2024, in occasione della quale il Collegio ha disposto verifica, e quindi alle camere di consiglio del 30 gennaio e 15 maggio 2025, per la sostituzione del verificatore e per la proroga del termine assegnato al nuovo verificatore.

11. La relazione di verifica è stata depositata il 30 luglio 2025.

12. L'udienza di discussione del merito, già fissata per il 18 settembre 2025, veniva rinviata all'11 febbraio 2026, in occasione della quale, previo scambio di memoria, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

13. Prima di procedere con la disamina dei motivi d'appello principale e incidentale, il Collegio ritiene di premettere quanto segue in punto di fatto.

13.1. La cava, di pietra calcarea, esistente sul sito acquistato dalla odierna appellante, attiva fin dagli anni Cinquanta, è sempre stata coltivata in forza dei necessari titoli abilitativi, rinnovati nel corso degli anni. Per quanto di interesse ai fini del presente giudizio un progetto di coltivazione era stato presentato dalla precedente proprietaria, poi fallita, in data 8 febbraio 2006. Tale progetto aveva ottenuto sia l'autorizzazione paesaggistica del Comune di Panicale, n. 143 del 13 febbraio 2008, sia una VIA favorevole, con determinazione della Regione Umbria n. 3749 del 21 aprile 2009. In quest'ultima si precisava che “*il progetto definitivo per l'esercizio dell'attività estrattiva all'interno del giacimento oggetto della presente determinazione, nel caso in cui ne sia dichiarata la disponibilità, non è sottoposto alla procedura di VIA, né alla procedura di incidenza di cui al DPR 357/1997*”, e si prescriveva che il progetto definitivo di completamento del giacimento avrebbe dovuto essere “*conforme a quello già valutato positivamente in sede di Valutazione di Impatto Ambientale, con le dovute integrazioni inerenti la durata dell'autorizzazione ...*”. La Giunta Comunale, poi, con delibera n. 145 del 3

dicembre 2009 precisava che in ogni caso l'attività di escavazione non avrebbe potuto superare la data del 4 giugno 2019 senza ulteriori proroghe.

13.2. L'indicato progetto non aveva seguito, a causa del fallimento della società proprietaria della cava.

13.3. L'odierna appellante, acquistando il sito di cava nell'ambito della procedura fallimentare, presentava, in data 31/5/2019, l'istanza ai sensi dell'art. 27-bis, D.Lgs. n. 152/2006 per il rilascio del P.A.U.R. - Provvedimento autorizzatorio unico regionale, avente ad oggetto il medesimo progetto di coltivazione e ricomposizione ambientale già in precedenza esaminato, che l'appellante riteneva essere già stato assentito sotto ogni profilo.

13.4. Conclusasi la procedura con la determinazione regionale negativa n. 8167/2020, la Fagiolari s.r.l. la impugnava unitamente agli atti presupposti, deducendo, con un primo motivo, articolato in sub-motivi, l'illegittimità degli atti presupposti a tale delibera.

13.4.1. Contestava quindi il parere negativo espresso dalla Regione Umbria in sede di conferenza di servizi, che si fondava sulla constatazione che nei dintorni della cava esistevano ormai diverse attività agrituristiche, nate anche a seguito della inclusione di alcune aree vicine tra i siti di Natura 2000; la Regione Umbria, pertanto, si esprimeva in senso negativo ritenendo che il riavvio dell'attività di coltivazione della cava avrebbe compromesso l'intento di sviluppare una economia *green* del territorio.

13.4.2. La Fagiolari s.r.l. contestava anche il parere negativo del Comune di Panicale, il quale, associandosi alla posizione della Regione Umbria, rilevava anche che il sito di cava non risultava essere mai stato oggetto di concreta attività estrattiva a regime. Oltre a ciò il Comune rilevava che nel corso dei decenni era mutato l'uso del territorio circostante, che aveva visto *“il radicamento di numerose attività di pianificazione territoriale tese a valorizzare uno sviluppo sostenibile come diretta conseguenza di una maggiore consapevolezza delle potenzialità presenti (attività agricole con culture biologiche, attività ricettive, iniziative finalizzate da risorse pubbliche per la valorizzazione in senso sostenibile dell'area.”*

13.4.3. Veniva poi censurata la Determinazione regionale conclusiva, n. 8167 del 17 settembre 2020, della quale la Fagiolari s.r.l. prospettava sia invalidità derivata, dai pareri negativi, sia perché tale determinazione non aveva effettuato una reale comparazione tra gli interessi contrapposti, non avendo preso in considerazione la situazione del sito di cava.

13.5. Con un secondo motivo la Fagiolari s.r.l. deduceva la violazione della L.R. Umbria n. 2/2000, nonché eccesso di potere per travisamento dei presupposti, contraddittorietà e difetto di motivazione, rilevando che con la VIA n. 3749 del 21 aprile 2009 la Regione Umbria aveva dato atto che il sito di cava non ricade in alcuna area protetta del tipo SIC, ZPS o SIR ed aveva già stabilito che non sarebbe stato necessario rinnovare la VIA o effettuare una VINCA per autorizzare il progetto definitivo: essendo rimasto immutato il progetto per il quale la Fagiolari s.r.l. aveva chiesto il rilascio del PAUR, la determinazione impugnata della Regione Umbria si poneva in contrasto con la normativa regionale e con l'autovincolo assunto in sede di espressione della VIA del 2009.

14. In esito al giudizio il TAR, con la sentenza del cui appello si tratta, dichiarava inammissibile alcuni interventi ad opponendum spiegati in giudizio, respingeva il ricorso principale ed i motivi aggiunti, e dichiarava l'improcedibilità del ricorso incidentale condizionato della Società agricola Montelera a r.l.

15. Con un unico motivo d'appello la Fagiolari s.r.l. ha contestato, in primo luogo la statuizione del TAR secondo cui il provvedimento regionale impugnato sarebbe espressivo di discrezionalità che non risulta essere stata esercitata in maniera irragionevole, tenuto conto del tempo trascorso delle VIA favorevoli rilasciate nel 2002 e nel 2009.

Secondo l'appellante le censure di primo grado si erano mantenute nell'ambito del sindacato di legittimità ammissibile sugli atti discrezionali della pubblica amministrazione, dal momento che erano stati fatti valere macroscopici errori di fatto ed era stata rilevata la manifesta irragionevolezza

della determinazione impugnata. Il TAR, inoltre, non avrebbe adeguatamente considerato che: (i) era stata proprio la Regione, con la determina del 21 aprile 2009, a stabilire che non sarebbe stato necessario procedere nuovamente a VIA per dare corso al medesimo progetto precedentemente valutato; (ii) era trascorso, dalla VIA del 2009, un tempo insignificante per concepire un radicale mutamento dell'assetto del territorio circostante; (iii) la condotta regionale era quindi connotata da manifesta contraddittorietà e incongruità.

L'appellante deduce, inoltre, che in realtà non sarebbe intervenuta alcuna significativa modificazione nell'uso del territorio circostante, dal momento che lo sviluppo dell'agriturismo doveva essere già stato tenuto in conto nella determinazione favorevole di VIA del 2009 e che, comunque, la presenza di 20 aziende agrituristiche non rappresenterebbe un mutamento significativo.

Il TAR avrebbe frainteso le censure poste a fondamento del ricorso di primo grado laddove queste facevano notare che la determinazione di VIA del 2009 sottolineava l'assenza, nel sito di cava, di zone soggette a tutela speciale: l'appellante evidenzia che il senso di tali censure era quello di far emergere l'incongruità e la illogicità della determina impugnata, che ha ritenuto di dover valorizzare i siti soggetti a tutela speciale esistenti nelle vicinanze, solo perché nel frattempo si sono aggiunte nuove strutture agrituristiche.

L'appellante sostiene, ancora, che la sentenza sarebbe incorsa in evidente errore di fatto affermando che esisterebbero, "in prossimità" del sito di cava, nuove strutture agrituristiche, le quali sono collocate, in realtà, a chilometri di distanza e per tale ragione non possono ragionevolmente subire alcun disagio dall'attività di cava.

La Fagiolari s.r.l. contesta anche la statuizione secondo cui le valutazioni espresse in sede di conferenza di servizi, e confluite nella determina regionale impugnate, con riferimento al traffico indotto dall'attività estrattiva, non potrebbero considerarsi irragionevoli: secondo l'appellante il TAR sarebbe incorso in omessa pronuncia, non avendo dato risposta alle molteplici obiezioni sollevate con il ricorso di primo grado, ed essendosi imitato a

esprimere un asettico ed immotivato giudizio di “non irragionevolezza”. In sintesi, l'appellante deduce che *“il TAR dell’Umbria non ha fornito alcuna risposta al nucleo essenziale delle censure della Fagiolari S.r.l. e volte a sottolineare che se non si indicano (né tantomeno si provano) quali siano in concreto le coltivazioni green e biologiche o gli agriturismi che verrebbero sacrificati e se non si indica “dove”, “come” e “quando” ciò avverrebbe quale diretto effetto causale dell’attività estrattiva e della relativa viabilità, ci si trova in realtà al cospetto di un regime vincolistico generale ed assoluto che si applica (spalmandocisi indistintamente sopra) per tutti i 79,25 km quadrati di cui si compone l a superficie del Comune di Panicale che, tuttavia, non è contemplato da alcuna disposizione.”*.

Infine l'appellante contesta l'appellata sentenza sia laddove ha escluso che il Comune di Panicale fosse in corso in contraddittorietà, rendendo il parere negativo in conferenza di servizi, sia nella parte in cui ha ritenuto inammissibile la censura rivolta alla decisione regionale di sottoporre nuovamente a VIA il progetto.

L'appellante ha concluso, riproponendo i motivi di primo grado, come richiamati nell'atto d'appello.

15.1. Il Comune di Panicale costituendosi nel giudizio d'appello ha rilevato che l'appellante non ha mai impugnato il provvedimento regionale prot. n. 13887 del 17.7.2018 con il quale la Regione aveva imposto che il progetto della nuova proprietà del sito fosse sottoposto, a scelta dell'istante, a VIA o direttamente al procedimento di PAUR. Ha inoltre dedotto che le valutazioni di cui ai precedenti pareri di VIA del 2002 e del 2009 non siano applicabili ad un progetto completamente diverso e in un contesto normativo ed ambientale aggiornato. Il progetto dell'odierna appellante impatterebbe negativamente sulle attività agrituristiche, su siti protetti della RERU (Rete Ecologica Regionale Umbra), pregiudicandone la biodiversità e sull'economia verde della zona, incrementando in modo intollerabile il traffico veicolare pesante da e verso il sito. I due progetti, valutati nel corso del tempo non sarebbero, quindi, equiparabili.

15.2. La Regione Umbria richiama la motivazione, esaustiva, posta a base del provvedimento impugnato, la quale illustra tutte le ragioni della decisione, che poggiano sui pareri dei vari servizi competenti della Regione, sottolineando altresì che i pareri favorevoli di VIA del 2009 e del 2009 non possono aver creato alcuna aspettativa legittima in capo all'appellante. La Regione conclude affermando nel procedimento di VIA e di PAUR sono stati bilanciati in modo logico, congruo e ragionevole tutti gli interessi coinvolti, e che il giudizio di compatibilità ambientale non favorevole è stato espresso sulla base delle posizioni prevalenti che sono emerse relativamente ad un quadro normativo e fattuale del tutto diverso da quello passato.

15.3. Il Ministero della Cultura e il Ministero per la transizione ecologica insistono sul fatto che l'esigenza di tutela del vincolo paesaggistico ed archeologico sarebbe rimasta invariata nel tempo, indi per cui la Soprintendenza ha espresso nella conferenza di servizi un parere favorevole al rinnovo delle autorizzazioni, purché fossero ottemperate le dettagliate prescrizioni in esso contenute.

15.4. L'Azienda agricola Montalera a r.l. insiste per la reiezione del gravame rilevando che il Tar ha correttamente basato il giudizio di compatibilità ambientale non favorevole sullo strumento di pianificazione dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI) per il Lago Trasimeno, proteso alla valorizzazione delle produzioni agricole di pregio ed allo sviluppo turistico di qualità: l'ITI Trasimeno, disciplinato dall'art. 36 del Regolamento UE n. 1303/2013, sarebbe infatti uno strumento che consente di riunire risorse di più assi prioritari per interventi multidimensionali e intersettoriali e proprio per questo motivo la Regione lo ha utilizzato per il "Progetto integrato d'area del bacino del Trasimeno"; la riapertura della cava sarebbe in contrasto con le scelte di sviluppo territoriale sottese all'ITI Trasimeno, a causa dell'impatto pregiudizievole per l'ambiente ed il paesaggio; il diniego alla riapertura della cava non sarebbe quindi basata su mere valutazioni economiche a favore di

una categoria di imprenditori, bensì su più ampie valutazioni di carattere ambientale e paesaggistico.

15.5. L'interveniente Azienda agricola Colle San Paolo a r.l. sostiene che solo in apparenza il progetto di coltivazione della cava persegue anche il fine del recupero ambientale: in realtà lo scopo primario sarebbe lo sfruttamento massimo estrattivo, che produrrebbe lo svuotamento della collina di circa 750.000 mc di materiale calcareo. Rileva, inoltre, che il progetto di cui oggi si discute non sarebbe affatto identico a quello redatto nel 2009 per il quale la D.D. n. 3749/2009 aveva escluso la procedura di VIA: si tratterebbe di due progetti notevolmente differenti per quanto concerne: 1. fasi di lavorazione previste (diverse persino nel numero); 2. quantità di materiale da scavare; 3. quantità da asportare fuori dalla cava per la lavorazione a Città della Pieve; 4. aree specificamente interessate dagli scavi; 5. viabilità per il trasferimento del materiale asportato dalla cava sino alla sede di Fagiolari in Città della Pieve. Osserva, ancora, che: (i) nel concetto di impatto ambientale devono comprendersi tutte le alterazioni dell'ambiente in conseguenza dell'attuazione di progetti sul territorio inteso, anche nella sua componente economica, quale elemento determinante la complessiva qualità ambientale del tessuto naturale-antropico-strutturale che caratterizza i luoghi interessati dall'opera; (ii) la riattivazione della cava sarebbe incompatibile con lo strumento attuativo-programmatorio della Regione denominato Investimento Territoriale Integrato – ITI, al quale infatti hanno fatto riferimento alcuni atti del procedimento sfociato nell'atto impugnato.

16. Tutto ciò premesso, è necessario procedere alla disamina della relazione di verifica.

16.1. Si rammenta che con ordinanza n. 752 del 31 gennaio 2025 sono stati demandati al verificatore i seguenti quesiti:

“a) verifichi lo stato dei luoghi relativo all'area su cui è insidiata l'azienda appellante, specificando la relativa orografia e le caratteristiche specifiche che connotano il territorio, precisando le modifiche che la zona ha subito in maniera significativa a partire dal 2002;

- b) accerti, in particolare, quali strutture recettive si siano insediate nel territorio comunale, a che distanza dall'azienda appellante, con quali tempistiche;*
- c) specifichi l'incidenza di tali insediamenti sui siti presenti in prossimità dell'area interessata (viabilità della RERU, siti Natura 2000);*
- d) accerti quale sia l'eventuale impatto del traffico pesante derivante dalla cava sulle citate strutture recettive e sul contesto territoriale circostante e se il materiale eventualmente trasportato possa causare il rilascio di polveri capaci di danneggiare l'ambiente circostante;*
- e) verifichi se l'attività di escavazione può comportare una deturpazione dell'ambiente e del paesaggio circostante;*
- f) segnali il verificatore qualsiasi altra circostanza che ritiene possa essere di interesse ai fini della causa, in relazione all'oggetto della presente verifica.*

16.2. Agli indicati quesiti il verificatore ha risposto, sinteticamente, come di seguito indicato.

16.2.1. Sul quesito a: l'area della cava "Cerreto" ha un'estensione di circa 73.177 mq e, ad oggi, presenta una significativa rinaturalizzazione spontanea; l'area favorisce l'infiltrazione delle acque meteoriche, ma non sussistono elementi tali da far ritenere che l'attività estrattiva interferisca con le falde acquifere alle quote di scavo; il territorio circostante è caratterizzato da oliveti, seminativi e foraggere, gestiti in prevalenza con metodo biologico.

16.2.2. Sul quesito b: nel Comune di Panicale nell'anno 2003 erano attive 22 aziende agrituristiche, il che porta tale Comune ad avere una densità territoriale di aziende agrituristiche maggior al valore nazionale e regionale; si tratta quindi di una significativa presenza, che dimostra la buona capacità degli imprenditori agricole locali di promuovere la loro attività. Inoltre, la superficie agricola destinata a coltivazione biologica, nel Comune di Panicale, nel 2020 era pari a 2928 ettari, con una incidenza pari al 66% della superficie agricola.

16.2.3. Sul quesito c: Esistono diversi Siti Natura 2000 in un raggio di 5 km dal sito di cava: il sito "Monti Marzolana - Montali" (1,5 km), il sito "Boschi e brughiere di Panicarola - Montali" (2,5 km), due siti "Lago Trasimeno" (4 km), il sito "Boschi e brughiere di Cima Farneto - Poggio Fiorello" (3 Km) e il sito

“*Boschi dell’alta Valle del Nestore*” (3,5 Km); inoltre, la Rete Ecologica Regionale (RERU) identifica quella intorno alla cava come un’area di connessione ecologica. In mancanza di una valutazione di incidenza agli atti del procedimento, il verificatore ha riferito che una particolare criticità potrebbe essere dettata dalla vicinanza del sito IT 5210026 all’area di cava e dal fatto che il percorso effettuato dai camion per il trasporto dei materiali passa a soli 500 metri dal sito “*Boschi e brughiere di Panicarola –Montali*”. Il verificatore ha inoltre riferito che dalla cartografia riportata si evince un’interferenza diretta del tragitto utilizzato per il trasporto dei materiali con alcuni elementi della RERU, classificati come “*corridoi e pietre di guado*” e considerati aree di connettività all’interno della rete.

16.2.4. Sul quesito d: il passaggio di mezzi pesanti nel tragitto individuato dal proponente determina una dispersione atmosferica di polveri sia fini che grossolane, emesse dai mezzi in transito, che costituiscono una fonte di particolato, caratterizzato da una dimensione ridotta e arricchito da composti chimici potenzialmente pericolosi; le polveri rilasciate dal trasporto di minerale grezzo fino all’impianto esterno rappresentano sia particelle fini che grossolane. L’attività di cava può poi produrre emissioni acustiche ed emissioni atmosferiche riconducibili al traffico pesante si identificano in inquinanti quali il monossido di carbonio (CO), il benzene (C₆H₆), il biossido di azoto (NO₂) e il particolato aerodisperso (PM_{2.5} e PM₁₀) e sono determinate dalle percorrenze effettuate nelle differenti situazioni di traffico e condizioni del motore, quindi collegate ai consumi di carburante, in relazione al traffico giornaliero indotto dall’esercizio dell’attività della cava da parte dei mezzi di trasporto. Il proponente nei documenti depositati non ha riportato le stime relative alle emissioni e alle polveri derivanti dal traffico dei mezzi pesanti tra la zona di escavazione e la zona di stoccaggio. Anche le informazioni relative alla viabilità e al traffico giornaliero indotto dall’esercizio dell’attività di cava non sono esaustive ai fini della stima degli impatti. Il proponente non ha effettuato neppure la valutazione di impatto acustico, ma

la modellazione consente di affermare che probabilmente i livelli complessivi rimangono sempre inferiori ai limiti normativi applicabili, sia all'interno che all'esterno delle fasce di pertinenza acustica, anche nelle strutture ricettive più vicine alla cava. in un contesto territoriale Tuttavia, in un contesto come quello oggetto di indagine, caratterizzato da bassi livelli di rumore di fondo, il passaggio dei mezzi pesanti correlato alle attività della cava potrebbe comportare, in prossimità del tracciato stradale di progetto, un disturbo acustico per gli utenti (popolazione residente e non), in particolare nei tratti di strada vicinale e comunale.

16.2.5. Sul quesito e: l'area di indagine è un esempio di contesto territoriale ed ambientale particolarmente vocato alle attività agricole e turistiche, improntate alla sostenibilità e alla valorizzazione dei beni naturali, paesaggistici, storici, agronomici, con una consuetudine sociale collegata a valori anche meno tangibili come la vivibilità, la tranquillità e la serenità dei luoghi, le tradizioni. A questo proposito si ricorda che il Comune di Panicale è inserito nella Strategia di Investimento Territoriale Integrato (ITI) Trasimeno, finalizzata alla realizzazione di azioni integrate, con fondi provenienti da diversi assi prioritari di uno o più Programmi Operativi (PO), per promuovere la tutela e la valorizzazione del pregio ambientale dell'area e lo sviluppo di attività di impresa, agricole e non, a basso impatto ambientale. In relazione agli usi del territorio, una circostanza da segnalare, connessa all'eventuale riapertura della cava, è l'interferenza del traffico di mezzi pesanti sulla viabilità tra la cava "Cerreto" e l'impianto di trattamento dei materiali estratti sito in località Moiano ed in particolare sui tratti di strada "Vicinale" e "Comunale" che collegano la cava alla località commerciale di Olmini. Inoltre, la cava è visibile già attualmente da molte località, anche a distanza di diversi chilometri dal sito, e la ripresa dell'attività la renderebbe ancora più evidente. All'attualità, dopo anni di totale inattività (dal 2008 ad oggi), l'area di cava mostra una rinaturalizzazione spontanea (vedi quesito a) che ne ha parzialmente diminuito l'impatto paesaggistico ed ecologico, grazie alle cenosi naturali che si sono

riafferme. La ripresa delle attività di scavo comporterebbe come primo effetto la messa a nudo di nuovi fronti di roccia, aumentandone la visibilità, probabilmente anche da altri punti di vista rispetto agli attuali. Riguardo all'ambiente naturale, la creazione di nuovi fronti di scavo comporterebbe l'interruzione della ricolonizzazione spontanea in atto, eliminando la vegetazione arbustiva attualmente presente, e la distruzione delle porzioni di formazioni boschive presenti nell'area estrattiva. Le opere di rinverdimento previste a compensazione dei lavori di scavo richiedono tempi vegetativi lunghi e non velocizzano il processo di ricostituzione spontanea delle biocenosi, che dovrà ripartire da zero.

17. Tanto sopra premesso, il Collegio ritiene l'appello infondato.

17.1. In primo luogo si deve rilevare che effettivamente l'appellante, non ha impugnato la determinazione della Regione Umbria. prot. 13887 del 17 luglio 2018, con la quale la Regione osservava che, essendo passati oltre 9 anni dal rilascio dell'ultima VIA di cui alla determina regionale 3749 del 21 aprile 2009, era necessario procedere chiedendo o il rinnovo della Verifica di Assoggettabilità a VIA, oppure avviare il procedimento per ottenere il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27 bis del D. L.vo 152/2006, e tanto in considerazione del fatto che nel corso dei nove anni trascorsi dall'ultima VIA potevano essere intervenute modifiche nella antropizzazione della zona. Con tale determina, insomma, la Regione già rilevava la necessità di esperire una nuova Valutazione di Impatto Ambientale, ponendo l'accento precisamente sulle trasformazioni indotte dalla antropizzazione.

Prospettando la necessità di esperire una nuova VIA è evidente che la Regione, implicitamente, prospettava anche la possibilità che questa potesse avere un esito negativo per l'interessata, tale essendo un esito connaturato alla rinnovazione dell'intero procedimento. L'appellante, quindi, non volendo esporsi al rischio di vedersi opporre un parere negativo alla VIA, o anche solo un parere favorevole ma con prescrizioni diverse e più onerose di quelle

apposte ai precedenti pareri sulle VIA del 2002 e 2009, avrebbe dovuto contestare e impugnare tale determinazione. Tanto più che la determinazione in questione faceva espresso riferimento alla necessità di verificare l'attualità dei precedenti pareri di VIA alla luce delle modifiche sopravvenute nell'antropizzazione dell'area.

Ne deriva l'inammissibilità della censura con cui l'appellante fa valere la natura di autovincolo della previsione contenuta nella VIA del 21 aprile 2009 - laddove questa stabiliva che *“il progetto definitivo per l'esercizio dell'attività estrattiva all'interno del giacimento oggetto della presente determinazione, nel caso in cui ne sia dichiarata la disponibilità, non è sottoposto alla procedura di VIA, né alla procedura di incidenza di cui al DPR 357/1997”*, e che il progetto definitivo di completamento del giacimento avrebbe dovuto essere *“conforme a quello già valutato positivamente in sede di Valutazione di Impatto Ambientale, con le dovute integrazioni inerenti la durata dell'autorizzazione ...”*.

L'appellata sentenza va quindi confermata laddove ha respinto il secondo motivo del ricorso introduttivo, al capo 20.4.

17.2. Quanto alle censure, di carattere più generale, con cui si deduce la contraddittorietà tra gli esiti delle VIA del 2002 e 2009 rispetto a quella impugnata, il Collegio ritiene pienamente condivisibili le statuizioni con cui l'appellata sentenza ha respinto il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio.

17.2.1. A sostegno della affermata efficacia temporanea dei provvedimenti di VIA il TAR ha richiamato una serie di norme (art. 25, c. 5, del d.lgs. n. 152/2006; art. 7 del d.lgs. n. 104/2017) ed ha svolto argomentazioni che l'appellante non ha neppure contestato in diritto.

17.2.2. Nell'ambito di tale ragionamento il TAR ha affermato, in fatto, che il progetto di coltivazione e recupero ambientato proposto dalla precedente proprietà aveva avuto una realizzazione pressoché nulla, ed anche tale affermazione non è stata smentita dall'appellante.

17.2.3. Il TAR ha quindi ritenuto che l'esito della conferenza di servizi costituiva il frutto di una valutazione discrezionale che teneva conto sia dalla mancata realizzazione del progetto precedentemente autorizzato, sia del fatto che nel corso degli anni era mutato il contesto circostante, in particolare per la sopravvenuta valorizzazione di attività agricole di pregio e per lo sviluppo turistico di qualità dell'area del Trasimeno; il TAR ha anche rilevato che il provvedimento impugnato richiamava l'intervenuta approvazione dell'ITI Trasimeno nonché l'esistenza di varie zone di elevato valore paesaggistico e ambientale nelle vicinanze. Tutti gli indicati interessi avrebbero potuto essere effettivamente compromessi dalla riattivazione dell'attività di cava.

17.2.4. L'effettiva ricorrenza delle indicate circostanze di fatto, valorizzate dal provvedimento impugnato e dal TAR con l'appellata sentenza, sono state confermate dalla verifica espletata nel corso del presente grado di giudizio. La verifica, in particolare, ha confermato la sopravvenienza dell'ITI Trasimeno, l'esistenza di ben sei aree protette, la vocazione agricola di qualità della maggior parte dell'area agricola del Comune di Panicale, e l'attuale esistenza di 22 aziende agrituristiche. L'insieme delle indicate circostanze conferma che l'economia del Comune di Panicale si è effettivamente indirizzata, nel corso degli anni più recenti, nel senso della tutela del territorio, della conservazione delle aree di pregio e dello sviluppo non solo dell'attività agricola di pregio ma anche del turismo.

17.2.5. Tenendo presente la natura discrezionale della VIA, non si può non condividere le valutazioni cui è pervenuto il TAR, in particolare per la ragione che (i) le valutazioni discrezionali dell'amministrazione sono sindacabili, in sede di sindacato generale di legittimità, solo nei limiti del macroscopico errore di fatto e della manifesta illogicità o contraddittorietà, (ii) non si apprezza alcun travisamento in fatto con riferimento alle circostanze sopra richiamate, poste a fondamento dell'atto impugnato, (iii) neppure può ritenersi macroscopicamente irragionevole la scelta dell'amministrazione di privilegiare lo sviluppo turistico e la tutela dell'ambiente rispetto alla riattivazione di una

attività di cava, sostanzialmente ferma da molti anni e, comunque certamente idonea a produrre quantomeno emissioni di particelle e di sostanze inquinanti a causa del traffico degli automezzi incaricati di trasportare il materiale estratto dalla cava all'area di deposito. Da questo punto di vista neppure è dirimente la circostanza che la cava possa essere situata in zona abbastanza lontana dalle varie attività agrituristiche da non indurre alcun significativo disturbo, in termini di rumore o di paesaggio. Il punto è che nell'esercizio delle loro funzioni politico-amministrative di governo del territorio il Comune di Panicale e la Regione hanno inteso privilegiare un diverso modello di sviluppo socio-economico, sulla base di presupposti adeguatamente verificati e di un coerente ragionamento. Oltre a ciò va considerato che le polveri e le sostanze inquinanti prodotte dal traffico indotto dalla riattivazione della cava potrebbero raggiungere anche siti lontani dalla cava stessa, e quindi anche le aziende agrituristiche, le colture in atto e le zone tutelate dal punto di vista paesaggistico e naturalistico. La scelta è stata dunque determinata anche da incontestabili esigenze di tutela del contesto ambientale e del tessuto economico esistente.

17.2.6. A quest'ultimo riguardo, l'appellante non ha dimostrato quanto affermato circa il fatto che le attività turistiche e agro-turistiche erano già state prese in considerazione nelle precedenti VIA, né ha dimostrato che le aziende attualmente presenti sul territorio erano già esistenti nel 2002 o 2009. La circostanza, qualora dimostrata, sarebbe peraltro irrilevante, sempre per la ragione che la scelta di indirizzare l'area verso una economia fondata sulla qualità del paesaggio, dell'agricoltura e del turismo non è sindacabile nella presente sede giurisdizionale di legittimità; mentre la supposta preesistenza di numerose aziende agrituristiche nel Comune confermerebbe la vocazione dell'area allo svolgimento della suddetta attività, e la logicità della scelta di sacrificare il comparto estrattivo. Si soggiunga, infine, che il Comune di Panicale, in coerenza con ciò, fin dalla delibera n. 145 del 3 dicembre 2009 aveva stabilito che in ogni caso l'attività di escavazione non avrebbe potuto

superare la data del 4 giugno 2019 e che tale termine non avrebbe potuto essere prorogato.

17.2.7. Considerazioni analoghe valgono anche per le aree naturalistiche protette: il fatto che esse non siano situate nelle immediate adiacenze del perimetro di cava non toglie ragionevolezza alla scelta delle Amministrazioni, non potendosi escludere che le emissioni indotte dall'attività possano raggiungere tali zone.

17.2.8. Il TAR, in definitiva, ha fatto buon governo dei principi applicabili in materia di sindacato sugli atti discrezionali della pubblica amministrazione, i quali ostano a valutazioni sostitutive del merito riservato a quest'ultima. Erroneo è dunque l'assunto secondo cui la sentenza avrebbe omesso di pronunciarsi sulle censure dedotte.

18. In conclusione, l'appello va respinto.

19. La peculiarità della vicenda giustifica, nondimeno, la compensazione delle spese del giudizio tra tutte le parti costituite, con onere a carico delle medesime delle spese di verifica in parti uguali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra tutte le parti costituite le spese del presente grado di giudizio.

Pone a carico di tutte le parti, in ugual misura, le spese di verifica

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026 celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giordano Lamberti, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Francesca Picardi, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO