



STUDIO LEGALE

Buffoni - Cardone

ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

PROF. AVV. ANDREA CARDONE (*Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze*) - associato

PROF. AVV. LAURA BUFFONI (*Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Sassari*) - associato

AVV. SERENA DE ANGELIS (*Dottore di ricerca in Scienze sociali nell'Università di Sassari*)

AVV. LUCREZIA DICARLO

AVV. PIERO FILLIOLEY - associato

Spett.le Parco Regionale delle Alpi Apuane

Settore Uffici Tecnici

Commissione tecnica del Nulla Osta

parcoalpiapuane@pec.it

Spett.le Comune di Vagli Sotto

comune.vaglisotto@postacert.toscana.it

Spett.le Regione Toscana

Direzione Ambiente ed Energia - Settore Autorizzazioni

Ambientali - Settore Bonifiche e Autorizzazioni Rifiuti - Settore

Servizi Pubblici locali, Energia e Inquinamenti - Settore Sismica

Direzione Mobilità, infrastrutture e trasporto pubblico locale -

Settore Miniere

Direzione Difesa del suolo - Settore genio civile

regionetoscana@postacert.toscana.it

Spett.le Soprintendenza Archeologia, Belle arti e Paesaggio
per le province di Lucca e Massa Carrara

sabap-lu@pec.cultura.gov.it

Spett.le A.R.P.A.T. di Lucca

arpat.protocollo@postacert.toscana.it

Spett.le Azienda USL Toscana Nord Ovest

direzione.uslnordovest@postacert.toscana.it

Spett.le Autorità di Bacino distrettuale dell'Appennino
settentrionale

adbarno@postacert.toscana.it

Firenze: Via delle Masse, 139, Firenze 50141

tel. 055.39.888.86

fax. 055.46.41.481

Massa: Via Nerino Garbuio, 99, Montignoso (MS)

54038 – complesso "La Rondine"

tel. 0585.250044 fax. 0585.010106

e-mail: segreteria@studiolegalebcd.it

pec: studiolegalebuffonicardone@pec.it

Spett.le Unione dei Comuni della Garfagnana

ucgarfagnana@postacert.toscana.it

Spett.le Provincia di Lucca

provincia.lucca@postacert.toscana.it

**Oggetto: Cava Colubraia – Società Le Cave srl – Comune di Vagli Sotto (LU).
Procedimento di Valutazione di impatto ambientale nonché di rilascio di provvedimenti
autorizzativi ai sensi dell'art. 27 bis, d.lgs. 152/2006. Nota prot. 4589 del 20.10.2023 e
precedente nota prot. 4581 del 19.10.2023 e verbale della Conferenza dei servizi del
12.10.2023 - Memoria ex artt. 10 bis l. 241/1990 e 73 bis l.r. 10/2020**

Nell'interesse della sig.ra Batigne Marion Charlotte, nata a Castres (Francia) il 23.05.1992, c.f. BTGMNC92E63Z110K, in qualità di legale rappresentante pro tempore della Società Le Cave S.r.l., con sede legale in Massa, Via Dorsale, n. 25, p.iva e c.f. 01426730451, che sottoscrive la presente ad ogni effetto, rappresentata e difesa dalla prof. avv. Laura Buffoni e dal prof. avv. Andrea Cardone, visto il verbale della Conferenza dei servizi e le note in oggetto, si osserva quanto segue, richiamando tutte le osservazioni e gli elaborati già depositati in atti del procedimento.

Fatto

1. Il Parco Regionale delle Alpi Apuane, in qualità di Autorità procedente, ha comunicato i motivi di diniego in oggetto, ritenendo prevalente su tutti gli altri pareri favorevoli espressi nella Conferenza dei Servizi, anche condizionati e con prescrizioni, l'unico parere negativo, ovvero quello espresso dalla Soprintendenza.

Ciò in quanto, sulla base di un parere dell'Avvocatura Regionale richiamato ma non allegato e non trasmesso alla società scrivente, nonostante istanza di accesso agli atti:

- *in conferenza di servizi sono presenti tre soggetti aventi competenza sulla valutazione del vincolo paesaggistico: il Comune di Vagli di Sotto, la Regione che non ha competenza in materia di autorizzazione paesaggistica, ma ha competenza nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale, ai fini della valutazione della compatibilità paesaggistica e della conformità al Piano paesaggistico regionale degli interventi oggetto dell'istanza e la Soprintendenza;*

- *l'Autorità procedente (ovvero il Parco) è tenuta a valutare le risultanze istruttorie, nonché tutte le valutazioni compiute dai tre soggetti sopra citati, al fine di poter rilevare se il dissenso espresso dalla Soprintendenza sia effettivamente dirimente, esaustivo ed esauriente, in ordine alla valutazione della compatibilità del progetto di escavazione con il vincolo*

paesaggistico. La valutazione della Soprintendenza deve riuscire, pertanto, a superare anche le posizioni espresse dal Comune e dalla Regione circa il vincolo paesaggistico. Naturalmente, trattasi di valutazioni che l'Amministrazione procedente deve compiere in base agli atti prodotti e alle risultanze istruttorie presenti agli atti;

- il fatto che soltanto la Soprintendenza abbia espresso un parere negativo, qualora lo stesso fosse valutato congruo, completo e circostanziato, ben potrebbe determinare la conclusione negativa del procedimento, in quanto la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti non si ispira ad un criterio di carattere meramente quantitativo;

- il ruolo assunto dall'Autorità procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza;

- l'Autorità procedente ha il compito di approfondire, sulla base delle risultanze istruttorie, se la presenza del vincolo paesaggistico rende, tout court, incompatibile il progetto di escavazione; oppure se, nei termini stabiliti dall'articolo 146, comma 5 del d.lgs.42/2004, vi siano prescrizioni d'uso nel Piano paesaggistico regionale che consentirebbero, eventualmente attraverso adeguamenti o modifiche progettuali, una valutazione positiva del progetto sotto gli aspetti paesaggistici”;

1.1 Sulla base di tale parere il Parco ha compiuto la propria valutazione ritenendo che:

- l'intervento ricade all'interno di un'area soggetta al vincolo paesaggistico, inoltre, come segnalato nei contributi forniti dalla Soprintendenza, risulta interferire con una delle invarianti strutturali individuate dal Piano paesaggistico e segnatamente con l'invariante “I caratteri idrogeomorfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici” di cui all'art. 7 della disciplina del Piano paesaggistico;

- il Parco dovendo, in qualità di Autorità procedente, valutare le ragioni emerse nei pareri espressi dai tre soggetti competenti in materia paesaggistica, rileva che la Regione non ha espresso pareri, il Comune di Vagli, sino ad oggi, ha espresso parere favorevole senza motivazioni e senza argomentazioni, la Soprintendenza ha espresso parere negativo con motivazioni ed argomentazioni;

- il parere negativo della Soprintendenza è motivato, in sintesi, dalla non conformità dell'intervento con i valori paesaggistici tutelati dal Piano Paesaggistico. La Soprintendenza, anche sulla base delle valutazioni e dei sopralluoghi effettuati dalla Federazione Speleologica Toscana in cui è stata accertata abbondante presenza di marmettola nella Buca dei Francesi, rileva come l'area in cui si propone di sviluppare le coltivazioni in galleria sia interessata da

fenomeni di carsismo che comportano inevitabilmente l'interferenza delle attività di coltivazione con il sistema carsico tutelato dal Piano Paesaggistico;

- *a fronte del parere negativo della Soprintendenza, motivato dalla necessità di tutelare i valori paesaggistici presenti nell'area, non sono emersi, fino ad oggi, pareri positivi motivati da ragioni di interesse pubblico o di altro interesse che potessero controbilanciare e prevalere sul parere negativo espresso dalla Soprintendenza;*

- *in questo contesto il parere negativo della Soprintendenza, l'unico motivato ed argomentato ai fini della tutela del bene paesaggistico, diventa prevalente e determina la conclusione negativa dell'intera procedura di rilascio della pronuncia di compatibilità ambientale comprensiva del PAUR;*

- *al parere negativo della Soprintendenza si aggiunge il parere negativo della Regione Toscana per le motivazioni indicate nel relativo contributo allegato al presente verbale;*

- *si segnala inoltre che il Comune di Vagli Sotto, ad oggi, non ha emesso né l'autorizzazione paesaggistica né la autorizzazione estrattiva, indispensabili per concludere positivamente la procedura di rilascio della pronuncia di compatibilità ambientale comprensiva del PAUR;*

2. Con la nota prot. 4589 del 20.10.2023 il Parco ha comunicato che i motivi ostativi al rilascio del PAUR sono: 1. motivi indicati dalla Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio; 2. mancata acquisizione della autorizzazione paesaggistica; 3. mancata acquisizione della autorizzazione ai sensi della legge regionale n. 35/1015;

3. Quanto al parere della Soprintendenza lo stesso ha ad oggetto, in ultima analisi, una sola questione di merito. Si tratta delle paventate interferenze del progetto con il sistema carsico e ipogeo che caratterizza la zona ove è presente il sito estrattivo. Interferenze che la Soprintendenza non ritiene assentibili né eliminabili mediante modifiche al progetto presentato, bensì ostative *tout court* alla previsione di attività estrattiva nella zona in questione.

Ciò, in quanto, in definitiva *“la zona in oggetto, carsica, non è idonea ad attività estrattive”* (cfr. p. 3, penultimo punto, nota MIC_SABAP-LU/01/08/2023/0009058-P);

3.1 La Soprintendenza dichiara di rendere il proprio parere ai sensi dell'art. 146 d.lgs. 42/2004, codice dei beni culturali, in relazione ai seguenti vincoli paesaggistici: a) “Zona delle Alpi Apuane”, art. 136 del codice, istituito con d.m. 128/1976; b) “territori coperti da boschi e foreste”, bene protetto *ex art.* 142, lett. g) del codice. La Soprintendenza dichiara di essere chiamata ad esprimersi in termini di *“Valutazione di compatibilità paesaggistica con il PIT-PPR”*, quale bene appartenente ai bacini estrattivi delle alpi apuane (scheda n. 7 del PIT-PPR, bacino di Colubraia).

3.2 In proposito, fin dalle premesse in fatto, si osserva che la disciplina di rilievo in relazione a detti vincoli paesaggistici, poiché dettata dal PIT-PPR, comporta che, ai sensi dell'art. 146, comma 5, in combinato disposto con l'art. 143, commi 4 e 5 del d.lgs. 42/2004, la valutazione paesaggistica si risolva nella valutazione di conformità al PIT e allo strumento urbanistico comunale.

Ma il Comune di Vagli Sotto ha recentemente approvato il POC, previa positiva verifica da parte del Ministero della sua conformità al PIT-PPR, in seno alla Conferenza paesaggistica di cui all'art. 31 della l.r. 65/2014, all'art. 21 della Disciplina di Piano del PIT-PPR e all'accordo tra MIBACT e Regione Toscana del 17.05.2018. Il POC, a seguito di esito positivo della conferenza paesaggistica ai sensi dell'art. 21 PIT, è stato pubblicato sul BURT in data 3.05.2023.

La Conferenza dei servizi non ha, però, rinnovato le proprie valutazioni alla luce della sopravvenienza regolamentare-normativa applicabile al momento della pronuncia conclusiva sull'autorizzazione.

Il Comune di Vagli Sotto ha, altresì, approvato il PABE Colubraia all'esito della favorevole conclusione della Conferenza dei servizi di cui all'art. 114 comma 4, l.r. 65/2014;

3.3 Si aggiunge che la Soprintendenza, all'esito della Conferenza dei servizi del 5.12.2022, nonostante la già acquisita osservazione della Federazione Speleologica, si era limitata a chiedere al proponente integrazioni documentali e la produzione di complessi studi ed analisi preliminari, addirittura in ordine ai possibili effetti del progetto sul "clima" (sic!);

3.3.1 La società integrava la documentazione, come da richiesta degli enti nella Conferenza dei servizi, a gennaio 2023, allegando, tra le altre, ampie, argomentate e dettagliate risposte sia alle osservazioni della Federazione speleologica toscana, sia a tutte le richieste della Soprintendenza ed accompagnando le integrazioni con memorie il cui contenuto in questa sede di richiama integralmente quale facente parte delle presenti osservazioni;

3.3.2 Nella successiva conferenza dei servizi del 25.05.2023, la Soprintendenza osservava che i due concetti di "paesaggio" e "ambiente", pur essendo nozioni giuridiche di autonoma rilevanza, si intersecano inevitabilmente tra loro. La stessa esprimeva parere contrario, affermando di avere, nella precedente conferenza dei servizi, **"puntualmente indicato le modifiche progettuali da apportare al fine del superamento del dissenso espresso"**.

Oltre che sulla questione della tutela delle emergenze carsiche rilevate dalla Federazione speleologica toscana, il dissenso era espresso, genericamente, anche in relazione alla ritenuta non conformità al PABE del progetto in quanto *"non contempla i ravaneti esistenti che*

dovrebbero essere smaltiti, (...) non considera la via Vandelli, i sentieri CAI, le grotte e infine i crinali individuati per il recupero” e con la specificazione che non risultava pervenuta la pratica relativa al piano di recupero dei lavori non autorizzati (svolti da precedente concessionario, n.d.r.);

3.3.3 Nella successiva conferenza dei servizi del 26.07.2023, il proponente ed i tecnici dallo stesso incaricati si trovavano costretti, a fronte delle sopra evidenziate generiche affermazioni della Soprintendenza, a chiedere di inserire a verbale la propria richiesta *“che siano valutate **nel merito tecnico** le valutazioni di tipo idrogeologico che sono state presentate, sia nel piano originario sia nelle varie integrazioni che si sono succedute nel corso del procedimento; con particolare riferimento alle interferenze tra le coltivazioni e la Buca dei Francesi e delle misure di mitigazione/integrazioni gestionali che sono state proposte”*;

3.3.4 La Soprintendenza esprimeva il proprio, definitivo, parere negativo all’interno del verbale della Conferenza dei servizi, recante data 23.05.2023 e data di protocollo 4.08.2023, con nota prot. MIC/MIC_SABAP-LU/01/08/2023/0009058-P, evidentemente prodotta successivamente alla data della Conferenza dei servizi, così come il relativo verbale;

3.3.5 Il Parco Regionale delle Alpi Apuane, alla luce delle risultanze di cui alle osservazioni della Federazione speleologica toscana (in atti del procedimento da circa un anno, n.d.r.), esprimeva parere favorevole, condizionato allo stralcio delle lavorazioni in galleria più “prossime” all’area di sviluppo della cavità carsica “Buca dei Francesi”.

Anche il Comune di Vagli Sotto condivideva tale posizione quale “approccio cautelativo”, come verbalizzato nella successiva Conferenza dei servizi del 12.10.2023;

3.3.6 Nella conferenza dei servizi del 12.10.2023, pertanto, l’esito negativo era determinato dal parere negativo della Soprintendenza sulla questione dell’interazione del progetto con il sistema carsico e, quindi, su una questione prevalentemente attinente alla materia dell’inquinamento idrico e della tutela delle formazioni idrogeologiche sotterranee.

In particolare, la Soprintendenza ha ritenuto non assentibili nemmeno le proposte misure di tutela consistenti nella sigillatura, sia preliminare all’avvio sia nel corso dell’attività, delle aperture rinvenute e potenzialmente connesse al sistema carsico della Buca dei Francesi, perché le stesse comporterebbero possibile modificazione paesaggistica del soprassuolo. Nello specifico, ha ritenuto inidonee le misure indicate dal Piano Regionale Cave negli *“indirizzi e misure di mitigazione per le criticità ambientali”*, nonché le prescrizioni che il Parco Regionale inserisce abitualmente in tutte le pronunce di compatibilità ambientale aventi ad oggetto cave nel comprensorio delle Alpi Apuane (tutto interessato dal fenomeno carsico);

4. I motivi di diniego al rilascio del Paur sono illegittimi e il diniego preannunciato sarà illegittimo per le ragioni che seguono in

Diritto

I. In via preliminare

1. La società istante ha posto in essere rilevanti investimenti per l'autorizzazione all'escavazione della cava Colubraia sulla base delle previsioni pianificatorie regionali (PRC), della sua ubicazione in Area contigua di cava del Parco Regionale delle Alpi Apuane e della prevista, pacifica, possibilità di prosecuzione dell'attività estrattiva ai sensi del PABE approvato dal Comune di Vagli Sotto. Vale a dire conformemente a tutti gli atti di pianificazione applicabili e alla cui approvazione hanno partecipato, a vario titolo, tutti gli enti coinvolti nelle valutazioni di dettaglio in sede di rilascio del PAUR.

Essa, quindi, confidava legittimamente che la decisione in ordine alla astratta possibilità della prosecuzione dell'attività estrattiva nella cava in oggetto fosse irreversibile, in quanto già stata più e più volte confermata all'esito di complessi studi e passaggi procedurali da parte dei soggetti competenti nelle diverse e distinte materie e, comunque, recepita negli atti pianificatori. In più, in tale affidamento convergevano ragioni di immediata percezione, ovvero la duplice circostanza che, a poche centinaia di metri, sono attivi da anni - e senza che mai alcun ente abbia immaginato di non autorizzarne la prosecuzione ove prevista negli atti di pianificazione - ben più impattanti cantieri estrattivi e che tutto il comprensorio delle Alpi apuane è caratterizzato dal fenomeno del carsismo.

Giammai, dunque, si sarebbe potuta aspettare che, all'esito del procedimento previsto a valle, durato quasi un anno, e dopo numerose richieste di integrazioni documentali e di integrazioni dei costosi studi preliminari necessari, la cava fosse dichiarata, in generale ed in astratto, incompatibile con la zona in questione e che su quella base potesse essere legittimamente negato il provvedimento autorizzativo.

E ciò la società istante è costretta a sottolineare non certo in quanto mossa dalla "logica del consumismo" e in spregio al dovuto "rispetto della creazione", come si legge nel sorprendente parere della Soprintendenza, né per anticipare le inevitabili azioni risarcitorie che la stessa si vedrebbe costretta ad esperire in caso di diniego, bensì – tentando di restare ancorati all'ordinamento positivo che, volenti o nolenti ci è dato, e di non trascendere in riflessioni pseudo-filosofiche, in cui pare indulgere sempre la Soprintendenza e che, se anche condivisibili in astratto, conducono a conseguenze illegittime ed ingiuste nei casi della vita – in difesa dei principi di legalità ed imparzialità dell'azione amministrativa, nonché del principio della libera iniziativa economica. Si tratta infatti di principi tutelati dalla Costituzione,

rispettivamente agli artt. 41 e 97, al pari dei valori paesaggistici ed ambientali protetti dall'art. 9.

E, si coglie l'occasione per evidenziarlo sin d'ora, non è la Soprintendenza a poter svolgere valutazioni di bilanciamento tra principi economico-sociali e principi ambientali.

L'art. 41, come di recente novellato in ossequio al "*cambio di mentalità*" invocato dalla medesima Soprintendenza, riserva, infatti, al legislatore il compito di bilanciare tra l'iniziativa economica e l'ambiente. Al comma 2, introduce l'ambiente tra i limiti all'iniziativa economica privata e il comma 3 stabilisce, come già in relazione all'utilità sociale, ora anche per la tutela ambientale, che è **la legge** a determinare "*i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*".

1.1 Ciò doverosamente premesso, stante il tenore, a tratti ideologico, del parere della Soprintendenza, che, inaspettatamente, indugia in considerazioni politiche generali sulla ferma opposizione alla possibilità *tout court* di aprire o ampliare cave, invocando l'autorità di Talete e Einstein, con le presenti osservazioni si intende richiamare l'Ente Parco al corretto esercizio del ruolo che esso stesso ha delineato nell'ultima conferenza di servizi.

Si chiede, quindi, al Parco Regionale di rivalutare l'esito anticipato e di non limitarsi ad una funzione "*notarile*", ma di entrare nel merito delle valutazioni compiute dalla Soprintendenza, per:

a) **valutare le risultanze istruttorie** al fine di poter rilevare se il dissenso espresso dalla Soprintendenza sia effettivamente **dirimente, esaustivo ed esauriente**, in ordine alla valutazione della **compatibilità del progetto di escavazione con il vincolo paesaggistico**;

b) valutare se il parere della Soprintendenza sia **congruo, completo e circostanziato**;

c) approfondire, **sulla base delle risultanze istruttorie**, se la presenza del vincolo paesaggistico rende, *tout court*, incompatibile il progetto di escavazione; oppure se, nei termini stabiliti dall'articolo 146, comma 5 del d.lgs.42/2004, vi siano prescrizioni d'uso nel Piano paesaggistico regionale che consentirebbero, eventualmente attraverso adeguamenti o modifiche progettuali, una valutazione positiva del progetto sotto gli aspetti paesaggistici".

Ove tale funzione venga correttamente svolta, si confida nel mutamento della preannunciata decisione di diniego.

II. In ogni caso, nel merito: sulla illegittimità della valutazione operata dal Parco Regionale al fine di verificare la posizione prevalente della Conferenza dei servizi per difetto di motivazione e violazione dell'art. 27 bis d.lgs. 152/2006, 73 bis l.r. 10/2010, nonché dell'art. 14 ter l. 241/1990.

2. Come premesso in fatto, l'unico parere negativo al rilascio del PAUR è il parere della Soprintendenza.

Di fronte a tale esito istruttorio, il Parco ha giudicato prevalente tale parere rispetto a tutti gli altri assensi, limitandosi ad asserire che, mentre il parere della Soprintendenza sarebbe "motivato" ed "argomentato", i pareri favorevoli opposti espressi dalla Regione e dal Comune, del pari competenti alla valutazione di compatibilità paesaggistica, o non sarebbero stati espressi o sarebbero immotivati.

Ma, primo, tale affermazione non è in alcun modo fondata sul contenuto dei pareri allegati ai verbali della conferenza di servizi e non è, quindi, supportata da alcuna motivazione.

Secondo, il Parco afferma di dover valutare la rilevanza e la congruità del parere espresso dalla Soprintendenza e dei pareri opposti espressi dagli altri enti intervenuti, ma non l'ha in alcun modo fatto, limitandosi ad asserire apoditticamente che il parere della Soprintendenza sarebbe motivato sulla base della ritenuta non conformità del progetto al vincolo paesaggistico.

Terzo, il Parco afferma di dover valutare direttamente se il parere negativo della Soprintendenza sia superabile a fronte dell'esame delle previsioni del piano paesaggistico, ma non l'ha in alcun modo fatto.

2.1 Per dette ragioni, ove il Parco confermasse la propria decisione, violerebbe quegli stessi principi che pure ha richiamato, come risultanti da apposito parere asseritamente reso dall'Avvocatura regionale, e il cui rigoso rispetto soltanto consentirebbe di considerare prevalente un unico parere negativo a fronte di tutti gli altri pareri favorevoli espressi nell'ambito del modulo procedimentale in oggetto.

Con ciò violando, quindi, inevitabilmente gli artt. 27 *bis* d.lgs. 152/2006, 73 *bis* l.r. 10/2010 e 14 *ter* l. 241/1990, oltre al generale obbligo di motivazione.

2.2 In ogni caso, è errato che la Soprintendenza avrebbe reso un parere motivato ed argomentato mentre non sarebbero stati espressi pareri favorevoli motivati dagli altri enti competenti.

In primo luogo, il Parco tace addirittura del parere espresso dal proprio rappresentante, favorevole con condizioni, relativo proprio all'aspetto dell'interferenza tra l'attività di progetto e la buca dei Francesi (sic!) e dall'ARPAT, che ha prescritto la sigillatura delle fratture eventualmente intercettate durante l'escavazione.

Quanto al parere dell'Ente comunale si osserva che il Comune di Vagli Sotto, nella conferenza dei servizi del 12.10.2023, ha ampiamente motivato la propria posizione favorevole, come da condizioni approvate anche dal Parco Regionale delle Alpi Apuane: "Il

Rappresentante del Comune di Vagli Sotto conferma il proprio parere favorevole espresso precedentemente. Si precisa che approva l'approccio cautelativo del Parco di dare parere non favorevole per le coltivazioni nelle gallerie poste sul ramo nord della cava; tale limitazione è supportata dalla vicinanza di parte del cantiere Nord con la Buca dei Francesi e dalla condizione di maggiore fratturazione dell'area. Non approva, d'altra parte, il parere negativo della Soprintendenza che ha esteso il diniego anche al cantiere Sud con un approccio dettato da un eccesso di cautela e non supportato dalle conoscenze attuali della Buca dei Francesi. Il cantiere Sud è distante dalla Buca dei Francesi e non vi è alcuna sovrapposizione planimetrica con la stessa, inoltre si evidenzia che il massimo potenziale di rischio di contaminazione della cavità si ha con tutta probabilità, da quanto fornito dai contributi di F.S.T., nella galleria ascendente della Buca stessa. A supporto di quanto sopra, nella relazione della Federazione Speleologi del 19/10/2022 si cita "Si fa presente che i rami ascendenti di Buca dei Francesi, visibili nel rilievo, raggiungono quota 1163 m slm e sono a pochissimi metri dagli ambienti già esistenti della galleria Sud" ove si intende per galleria Sud i rami della galleria esistenti ed oggetto di difformità ed intersecanti l'area demaniale, si veda area in rosso figura successiva che contorna l'area della galleria di risalita della Buca dei Francesi. In conclusione si ritiene il parere della Soprintendenza non completo e circostanziato alla luce delle conoscenze attuali e non allineato a quanto contenuto nel parere di F.S.T. Del 19/10/2022".

Ne deriva che il Parco non può legittimamente affermare che il parere del Comune non sia motivato. Di talché deve verificare, in concreto, se il parere opposto della Soprintendenza sia supportato – come non è – da idonee argomentazioni e risultanze istruttorie.

III. Segue: sul parere della Regione Toscana e sui motivi ostativi di cui ai punti 2) e 3).

3. In ordine ai singoli motivi ostativi, sebbene il medesimo non venga annoverato tra gli stessi, pare, comunque, opportuno evidenziare che il “parere negativo” della Regione Toscana è, invero, una dichiarazione di impossibilità di rendere il parere, ostandovi unicamente la mancata acquisizione da parte del settore AUA del contributo ARPAT.

Inizialmente, il settore genio civile aveva chiesto l'ottenimento della concessione demaniale ritenuta necessaria per presunte interferenze del progetto con l'asta TN21346 e con aree del demanio statale. Ma tale questione è stata superata come da nota prot. 121414 del 7.03.2023, allegata al contributo unico regionale per la Conferenza dei servizi del 30.03.2023 (poi rinviata a maggio). Con successiva nota del 4.10.2023 il settore Genio civile ha rilevato che la rimodulazione del progetto effettuata in adempimento alle richieste della conferenza dei servizi (come da tavola 14_int2 allegata dalla proponente in seguito alla precedente C.d.s. di

luglio) comportava nuove interferenze con l'asta del reticolo idrografico regionale TN21346. La Regione, quindi, acquisito il contributo ARPAT allegato al verbale della Conferenza dei servizi del 26.07.2023, ha espresso pareri tutti favorevoli (compreso quello di competenza del settore AUA), difettando unicamente la concessione demaniale che ben potrà essere acquisita in seguito quale condizione di validità ed efficacia del PAUR. Si rileva che, comunque, le "tubazioni" che secondo il Genio civile interferirebbero con l'asta idrica sono, invero, tubazioni aeree e non interrate (cfr. tav. 14_int2, depositata a giugno 2023) e ben possono essere posizionate in modo da non interferire con l'asta del reticolo idrografico regionale (si veda, in proposito, la tavola 14_int3, allegata).

La società quindi, **onde non aggravare il già rilevante danno ad oggi patito, in termini di spese tecniche**, ha predisposto una modestissima rimodulazione del progetto che evita qualsiasi interferenza con l'area demaniale e si riserva, ove venisse superato il parere negativo della Soprintendenza, di chiedere la concessione demaniale, ovvero rimodulare il progetto semplicemente spostando le tubazioni aeree.

3.1 Quanto al mancato rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e dell'autorizzazione estrattiva da parte del Comune di Vagli Sotto (motivi ostativi 2 e 3), si tratta di motivi manifestamente illegittimi per violazione della disciplina del procedimento autorizzativo unico di cui all'art. 27 *bis*, d.lgs. n. 152 del 2006, dell'art. 16, l.r.n. 35 del 2015, nonché dell'art. 73 *bis*, l.r. n. 10 del 2010.

In sintesi, pare sufficiente rilevare che il PAUR è destinato a comprendere e sostituire ogni atto di assenso necessario all'esercizio dell'attività e che, comunque ai soli fini formali, detti atti dovranno essere rilasciati, all'esito del PAUR, da parte dell'Ente Comunale, che ha comunque espresso parere favorevole.

IV. Segue: sulla illegittimità del parere negativo della Soprintendenza di cui al punto 3) per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere, sotto il profilo della contraddittorietà tra atti ed irragionevolezza intrinseca.

4. Ove il Parco, *melius res perpensa*, dovesse compiere le prescritte valutazioni di cui al punto che precede, si avvedrebbe che il parere della Soprintendenza, prima di tutto, non è "congruo", in quanto contraddittorio e non giustificato alla luce delle competenze tecnico-giuridiche della Soprintendenza medesima e, comunque, esorbita, addirittura, dall'oggetto del procedimento.

4.1 Dalla lettura dei pareri espressi dalla Soprintendenza emerge, prima di tutto, la contraddittorietà tra quello allegato al verbale della prima conferenza dei servizi e quello

conclusivo. Entrambi, si badi bene, fondati sulla medesima emergenza istruttoria, ovvero il sopralluogo della Federazione speleologica toscana, in atti sin dall'avvio del procedimento.

Ebbene, prima, la Soprintendenza chiedeva all'istante di integrare e rimodulare il progetto (parere allegato al verbale del 5.12.2022): e in proposito, alla conferenza del 25.5.2023 affermava di avere in tal modo indicato espressamente gli aggiustamenti necessari ed idonei a superare le ragioni ostative al rilascio (parere allegato al verbale del 25.05.2023). Poi, dichiara che non vi sarebbero aggiustamenti idonei a superare il parere negativo espresso (verbale del 26.07.2023, *rectius* del 4.08.2023).

A prescindere dalla violazione del principio della sincronicità della conferenza dei servizi, emerge in modo lampante la pretestuosità del diniego non superabile espresso in conclusione, ovvero, se si ritenesse errata la precedente dichiarazione di superabilità, la responsabilità della Soprintendenza in ordine ai danni subiti dall'istante a causa della incongrua modulazione dei pareri espressi nel procedimento.

Ma, alla luce di quanto si dirà nei successivi punti, la prima opzione è quella corretta. Non vi sono, difatti, legittime e fondate ragioni, per non autorizzare *tout court* l'attività estrattiva nella cava Colubraia.

4.2 Ma soprattutto il parere espresso nel senso della non assentibilità - si badi bene - non del progetto specifico elaborato dalla società istante, ma della possibilità astratta e generale di esercizio dell'attività estrattiva nella zona di Colubraia, per incompatibilità della escavazione con le caratteristiche della zona in cui è localizzata la cava, esorbita palesemente dalle competenze della Soprintendenza ed, anzi, della stessa conferenza dei servizi prevista in sede di rilascio del PAUR, a valle degli strumenti di pianificazione approvati a monte.

Come sopra ricordato è il legislatore e non la p.a. a dover stabilire i programmi e i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali. Nello specifico caso è il legislatore regionale ad aver attribuito a numerosi ed articolati strumenti di pianificazione settoriale, paesaggistica e urbanistica, nonché attuativa, di competenza regionale e comunale il compito di bilanciare l'attività economica, nel caso di specie lo sfruttamento delle risorse lapidee, e la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Ed, a conclusione di tutti questi articolati e complessi piani, sorretti da lunghi studi ed indagini, compiuti – ci si consenta – non da un singolo funzionario della Soprintendenza di Lucca, ma da molteplici competenze, nelle persone di dirigenti, professionisti e studiosi, ciascuno munito dell'adeguato *expertise* tecnico in relazione alle materie curate, il PIT-PPR ha stabilito la disciplina dei beni di rilievo paesaggistico e culturale, contemperando l'esigenza di

tutela del vincolo con le, comunque presenti ed ineliminabili, esigenze economico sociali del territorio.

Così come le valutazioni politiche delle scelte operate sono state già compiute dalla Giunta e dal Consiglio regionale che hanno approvato il PIT-PPR e poi il PRC, prevedendo che la cava Colubraia, pur a fronte delle criticità ambientali e paesaggistiche che le cave inevitabilmente comportano, meritasse di essere sfruttata economicamente a vantaggio dell'economia regionale.

Anzi, il PRC non solo ha previsto ciò, ma ha anche valutato, proprio temperando le esigenze di tutela ambientale con quelle dello sviluppo economico, le quantità di materiale estraibili, e **sostenibili**, nel bacino estrattivo (n. 7, Monte Pallerina di Vagli Sotto).

Ne deriva l'illegittimità del parere della Soprintendenza perché, negando l'assentibilità in astratto della escavazione in cava Colubraia, viola i piani regionali e comunali che invece la consentono.

4.3 Infine, non pare corretto che la valutazione del rischio di inquinamento idrico derivante dalla possibile comunicazione delle gallerie con cavità carsiche (la cui rilevanza naturalistica ed idrogeologica concreta è solo ipotizzata) attenga alla competenza della Soprintendenza.

Non si nega la stretta vicinanza tra l'ambiente ed il paesaggio e tra l'elemento idrico e le componenti del paesaggio.

Tuttavia, a mente della disciplina del codice (d.lgs. 42/2004) e del PIT-PPR, nonché dei vincoli specificamente indicati dalla Soprintendenza quali elementi radicanti la propria competenza ad esprimersi sul progetto (art. 136, d.m. 128/76 e art. 142, comma 1, lett. g)), si osserva che appare assai arduo ipotizzare connessioni tra l'eventuale sigillatura delle aperture di fratture carsiche e gli elementi paesaggistici tutelati dai vincoli richiamati.

Di seguito gli elaborati di PIT-PPR che rilevano ai fini dell'espressione del parere della Soprintendenza.

4.3.1 L'elaborato 8B, contenente la disciplina dei beni paesaggistici (artt. 134 e 157 del Codice), contempla la disciplina del vincolo degli "immobili ed aree di notevole interesse pubblico" di cui all'art. 136 del codice, tra cui il vincolo dichiarato con d.m. 128/1976, denominato "Zona delle Alpi Apuane nei comuni di Pescaglia, Camaiore, Stazzema, Careggine, Vergemoli, Molazzana, Minucciano e Vagli Sotto". L'art. 4, comma 3 dell'elaborato 8B stabilisce che *"Negli immobili e nelle aree di cui al comma 1, si perseguono gli obiettivi con valore di indirizzo, si attuano le direttive, si applicano le prescrizioni*

contenuti nella Sezione 4 lettera C delle schede di vincolo, di cui al comma 2 dell'art.3 (Elaborato 3B), che costituisce parte integrante e sostanziale della presente disciplina”.

Limitatamente alle prescrizioni (dal momento che le direttive e gli indirizzi sono stabiliti nei confronti degli enti deputati ad adottare atti di pianificazione), basti dire che la specifica disciplina relativa a tale bene paesaggistico stabilisce *“I.c.1. Sono ammessi interventi di trasformazione sul sistema idrografico a condizione che: - la realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idraulico, necessari per la sicurezza degli insediamenti e delle infrastrutture e non diversamente localizzabili, garantisca, compatibilmente con le esigenze di funzionalità idraulica, la qualità estetico percettiva dell’inserimento delle opere e il mantenimento dei valori di paesaggio identificati; - non comportino la rimozione di vegetazione arbustiva ed arborea di tipo igrofilo che caratterizza torrenti, ruscelli che scendono lungo le pendici dei versanti garfagnino e versiliese, le sistemazioni di versante eventualmente presenti nonché i lembi di bosco planiziaro qualora presenti; - nella realizzazione degli impianti di captazione e di produzione idroelettrica siano rispettati gli elementi caratterizzanti il corso d'acqua, quali cascate, marmitte, forre e salti di valore scenico, garantendo il flusso vitale; - le opere e le infrastrutture per la regimazione idraulica, la difesa del suolo e il contenimento dei fenomeni di esondazione siano prioritariamente improntate a tecniche di ingegneria naturalistica.*

I.c.2. Non è ammessa l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse nelle aree ove incidenti con sorgenti”.

Gli aspetti connessi al vincolo su cui la Soprintendenza poteva esprimersi erano, quindi, l’incidenza del progetto, nella parte in cui comportasse (ma non li comporta) interventi di trasformazione idraulica, *“la qualità estetico percettiva dell’inserimento delle opere e il mantenimento dei valori di paesaggio identificati”* e l’eventuale (ma qui non prevista) *“rimozione di vegetazione arbustiva ed arborea di tipo igrofilo”*.

A fronte della disciplina del PIT-PPR, la Regione Toscana ha stabilito nel PRC, dichiarato conforme al piano paesaggistico regionale, la possibilità che le cave intercettino fratture carsiche e ha disciplinato gli interventi di mitigazione del rischio inquinamento idrico e danneggiamento delle emergenze ipogee, cui si è pienamente conformato il progetto depositato dall’istante (si rinvia, in proposito all’allegata relazione tecnica, **all. 1**).

E, si insiste, il PRC, valutati i predetti vincoli, compreso quello qui richiamato, con l’approvazione da parte dei rappresentanti del Ministero (oggi della cultura, all’epoca MIBACT), ha previsto il giacimento in corrispondenza della cava Colubraia.

4.3.2 Quanto al vincolo di cui all'art. 142, comma 1, lett. g) del codice, l'elaborato 8B del PIT-PPR lo disciplina all'art. 12.

Si tratta, come noto, dei *“territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227”*.

Il PIT-PPR, all'art. 12, comma 3 e comma 4, per quanto qui di interesse, prescrive che:

“a - Gli interventi di trasformazione, compresi quelli urbanistici ed edilizi, ove consentiti, sono ammessi a condizione che: 1 - non comportino l'alterazione significativa permanente, in termini qualitativi e quantitativi, dei valori ecosistemici e paesaggistici (con particolare riferimento alle aree di prevalente interesse naturalistico e delle formazioni boschive che “caratterizzano figurativamente” il territorio), e culturali e del rapporto storico e percettivo tra ecosistemi forestali, agroecosistemi e insediamenti storici. (...)”.

“b - Non sono ammessi: l'inserimento di manufatti (ivi incluse le strutture per la cartellonistica e la segnaletica non indispensabili per la sicurezza stradale) che possano interferire o limitare negativamente le visuali panoramiche”.

Gli aspetti connessi al vincolo che la Soprintendenza era chiamata ed abilitata a valutare erano, anche in questo caso, legati ai *“valori ecosistemici, paesistici e culturali e del rapporto storico e percettivi tra ecosistemi forestali, agroecosistemici e insediamenti storici”*.

Ma su tali aspetti la progettata attività estrattiva non ha alcun impatto, poiché non è previsto taglio boschivo, costruzione di manufatti incidenti sulla percezione del paesaggio agroforestale e/o altri elementi percettivi di rilievo.

Gli impatti sugli ecosistemi sono stati ampiamente descritti e sugli stessi la Soprintendenza non ha espresso rilievi di sorta.

V. Segue: ancora sulla illegittimità del parere negativo della Soprintendenza pereccesso di potere, particolarmente sotto i profili del difetto di motivazione, del difetto di istruttoria, del falso supposto di fatto, della illogicità ed irragionevolezza manifeste

5. In ogni caso, l'illegittimità del parere negativo della Soprintendenza emerge chiaramente dalla manifesta erroneità delle valutazioni di merito che la sostengono in relazione alle questioni di natura idrogeologica e geologica, che comunque non hanno alcuna attinenza con aspetti paesaggistici.

Sul punto si rinvia alla relazione tecnica allegata, limitandoci in questa sede a confidare che i funzionari degli enti, invece, più competenti in materia (si fa riferimento all'ARPAT ed alla Regione Toscana, settore AUA), possano accertare la inaccettabilità delle considerazioni e conclusioni cui giunge la Soprintendenza.

Basti evidenziare che le azioni di mitigazione del rischio proposte dalla società sono addirittura più avanzate e restrittive di quelle inserite - e a maggior ragione rispetto ai casi in cui non sono state neppure previste - in recenti p.c.a. rilasciate in altre cave delle Alpi Apuane, tutte interessate dall'ampia presenza del fenomeno carsico, addirittura con connessioni a sorgenti (cfr., *ex multis*, p.c.a. n. 1 del 14 marzo 2023; n. 9 del 8 giugno 2023; n. 14 del 13.09.2022; n. 10 del 29.07.2022).

In alcune p.c.a. non vi è alcuna prescrizione, nelle altre – la maggior parte – si legge la generica formula: *“nel caso in cui le lavorazioni intercettino cavità e/o fratturazioni di un certo rilievo il proponente dovrà sospendere immediatamente le lavorazioni, dovrà adottare tutte le misure necessarie alla salvaguardia dell’ambiente ipogeo e dovrà darne comunicazione al Parco e a tutte le Amministrazioni interessate, entro 48 ore dal rinvenimento”*.

L'ARPAT sovente prescrive la sigillatura delle fratture proprio per evitare rischi di inquinamento idrico.

PQM

Tutto quanto sopra premesso ed osservato, si insiste come in atti del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione richiesta, in subordine, secondo il progetto rimodulato da ultimo e condizionato allo spostamento delle tubazioni aeree interferenti con il demanio idrico regionale e/o all'ottenimento della relativa concessione.

Si allega relazione tecnica e tavola 14_int_3.

Con osservanza,

Massa, 30.10.2023

(Prof. Avv. Laura Buffoni)

(Prof. Avv. Andrea Cardone)

Batigne Marion Charlotte