

Piano cave della Provincia di Bergamo

Cons. Stato, Sez. V 21 maggio 2018, n. 3039 - Severini, pres.; Di Matteo, est. - Regione Lombardia (avv. Cederle) c. Impresa Cava La Fornasetta s.r.l. ed a. (avv. Manzi) ed a.

Cave e torbiere - Piano cave della Provincia di Bergamo - VAS postuma - Inserimento di alcuni ambiti territoriali estrattivi non contenuti nella proposta della Provincia - Annullamento del Piano.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con sentenza 4 maggio 2009 n. 893 il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – sezione staccata di Brescia annullava la deliberazione del Consiglio regionale per la Lombardia 14 maggio 2008 n. VIII/0619, di approvazione del piano cave della Provincia di Bergamo, atto conclusivo del procedimento amministrativo avviato dalla deliberazione 16 marzo 2004 n. 16 del Consiglio provinciale di Bergamo di adozione della proposta del piano cave regionale, anch'esso oggetto di annullamento (unitamente agli atti successivi, quali la deliberazione 22 dicembre 2005 n. 8/1547 con la quale la Giunta regionale sottoponeva la proposta di piano al Consiglio regionale, il parere 8 novembre 2005 n. 1823 del Comitato tecnico regionale, il decreto 2 febbraio 2004 n. 1330 del Dirigente della struttura regionale azioni per la gestione delle aree protette e difesa della biodiversità).

1.1. Il ricorso era stato proposto dalle associazioni WWF Italia Ong, Italia Nostra Onlus, Legambiente Onlus. Il giudice ha ritenuto fondato il motivo con il quale si lamentava la violazione degli artt. 6 – 8 l. reg. Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 [*Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava*] per aver l'autorità regionale, in sede di approvazione del piano, inserito alcuni ambiti territoriali estrattivi (gli ATE o24, g42, o20) che non erano contenuti nella proposta della Provincia, così dando luogo a integrazioni in grado di stravolgere l'unitarietà del disegno generale del piano senza la preventiva acquisizione dei pareri dei Comuni interessati, come degli organi tecnici e degli altri soggetti deputati ad esprimersi.

2. In appello, il Consiglio di Stato, con la sentenza 2 marzo 2010 n. 1184, annullava con rinvio la decisione per mancata integrazione del contraddittorio nei confronti delle imprese operanti negli ATE individuati dal piano e oggetto di censura da parte delle associazioni ricorrenti.

3. Il giudizio era riassunto dinanzi al Tribunale amministrativo che, con sentenza 10 dicembre 2012 n. 1927, accoglieva il ricorso e annullava nuovamente i provvedimenti impugnati con motivazione in parte differente dalla prima pronuncia.

3.1. La sentenza riteneva fondata la doglianza (delle associazioni ambientaliste) con la quale si lamentava la violazione degli artt. 4 e 13 della Direttiva 2001/42/CE, dell'art. 15 d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 4 l. reg. Lombardia n. 12 del 2005 in quanto il piano cave regionale non era stato preceduto dalla VAS – *Valutazione ambientale strategica*, mentre rigettava il motivo di ricorso volto a sostenere l'illegittimità del piano cave per aver la Regione inserito ambiti territoriali estrattivi non contenuti nella proposta della Provincia. Anche ad ammettere il potere della Regione di inserire nuovi ambiti territoriali estrattivi in sede di approvazione del piano, nel caso di specie, la sentenza precisava riguardo all'avvenuto inserimento di nuovi ATE i pareri endoprocedimentali risultavano espressi su un progetto di piano che, poi, stante il significativo intervento della Regione, era risultato completamente diverso da quello originariamente predisposto, con la conseguenza che l'espressa attività consultiva doveva ritenersi come posta nel nulla.

3.2. La sentenza si concludeva con l'indicazione delle modalità cui le amministrazioni interessate avrebbero dovuto conformare la propria condotta in sede di esecuzione: *“Può dunque affermarsi che la Regione dovrà riaprire il procedimento amministrativo di approvazione del Piano Cave con le corrette modalità che contemplano il coinvolgimento degli organi consultivi sulla proposta finale”*.

4. La Provincia di Bergamo, che era stata parte del giudizio, proponeva domanda per l'ottemperanza al giudicato dinanzi al medesimo Tribunale amministrativo che, con sentenza 25 giugno 2013, n. 611, dopo aver escluso che la sentenza ottemperanda (la n. 1927/2012) portasse l'obbligo di attivare la procedura di VAS sul piano cave adottato dalla Provincia e approvato dalla Giunta regionale, individuava l'obbligo conformativo derivante dalla sentenza di *“riapertura del procedimento ad opera della Regione sul piano cave come definitivamente approvato”* con il coinvolgimento degli organi consultivi sulla proposta finale e la sottoposizione ad una VAS (definita *“necessariamente postuma”*).

La sentenza nominava commissari *ad acta* il direttore generale dell'Area ambiente, energia e reti e il dirigente dell'unità organizzativa attività estrattive e di bonifica della Regione Lombardia.

4.1. I Commissari, dando seguito alle prescrizioni della sentenza di ottemperanza (e delle ulteriori ordinanze con le quali il giudice aveva fornito i chiarimenti da loro richiesti) sottoponevano il piano scaturito dal loro operato al Consiglio regionale della Lombardia. Questo, con determinazione 29 settembre 2015 n. x/848/16, lo approvava.



5. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia le Sig.re Tiziana Campana, Maria Carmela Campana e la società Cava La Fornasetta s.r.l. impugnavano la determinazione del Consiglio regionale della Lombardia 29 settembre 2015 n. x/848.

5.1. Le ricorrenti dichiaravano di essere proprietarie di un compendio immobiliare sito in Provincia di Bergamo, ove è presente un giacimento di minerali gestito in forza di contratto di affitto dalla società Cava La Fornasetta s.r.l., già inserito tra gli ambiti suscettibili di coltivazione dal piano cave come originariamente elaborato dalla Provincia di Bergamo ed approvato dal Consiglio regionale per la Lombardia con la determinazione del 2008, ma che era stato escluso dal piano cave approvato dal medesimo Consiglio regionale con la determinazione del 2015.

5.2. Esse lamentavano la violazione degli artt. 2 – 8 della l. reg. Lombardia n. 14 del 1998 a tenore della quale il procedimento di pianificazione è articolato in due fasi: fase di adozione del piano, di competenza della Provincia e fase di approvazione definitiva, di competenza del Consiglio regionale; assumevano che l'attività dei commissari *ad acta*, aveva condotto alla redazione di un nuovo piano cave, per il quale vi era stata la sola approvazione del Consiglio regionale, senza che alcun provvedimento da parte del competente organo provinciale fosse mai stato adottato.

5.3. Nel giudizio si costituiva la Regione Lombardia che concludeva per il rigetto del ricorso.

5.4. Il giudizio è stato concluso dalla sentenza, sez. IV, 17 maggio 2017, n. 1107, di accoglimento del ricorso nei termini di cui in motivazione e condanna della Regione al pagamento delle spese di lite.

6. E' proposto appello da parte della Regione Lombardia. Si sono costituite in giudizio le Sig.re Tiziana Caterina Campana, Maria Carmela Campana e la società Cava La Fornasetta s.r.l.; le parti hanno presentato memoria in vista dell'udienza pubblica e le appellate anche memoria di replica.

7. Con atto di intervento *ad opponendum* è intervenuto nel presente giudizio di appello anche la Locatelli Geom. Gabriele s.p.a. in liquidazione e concordato preventivo con il solo scopo di rendere edotto il Collegio dell'esistenza di altre controversie pendenti in appello nei confronti di sentenze emesse dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia di contenuto identico a quello oggetto dell'odierna impugnazione.

8. All'udienza dell'8° marzo 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'intervento *ad opponendum* proposto dalla Locatelli Geom. Gabriele s.p.a. in liquidazione e concordato preventivo è inammissibile.

1.1. Dopo aver reso edotto il Collegio dell'esistenza di altre controversie pendenti in appello proposte dalla Regione Lombardia nei confronti di sentenze del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia di contenuto identico a quello oggetto dell'odierna impugnazione e nelle quali, dunque, vengono in rilievo le medesime questioni, la società ha auspicato, nelle conclusioni rassegnate, il rigetto dell'appello.

1.2. Il Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 4 novembre 2016, n. 23 ha precisato che: *“non sembra che possa essere sufficiente a consentire l'istanza di intervento la sola circostanza per cui il proponente tale istanza sia parte in un giudizio in cui venga in rilievo una quaestio iuris analoga a quella divisata nell'ambito del giudizio principale. A tacere d'altro, sembra ostare in modo radicale a tale riconoscimento l'obiettivo diversità di petitum e di causa petendi che distingue i due procedimenti, sì da non configurare in capo al richiedente uno specifico interesse all'intervento nel giudizio ad quem. Al contrario, laddove si ammettesse la possibilità di spiegare l'intervento volontario a fronte della sola analogia fra le quaestiones iuris controverse nei due giudizi, si finirebbe per introdurre nel processo amministrativo una nozione di 'interesse' del tutto peculiare e svincolata dalla tipica valenza endoprocessuale connessa a tale nozione e potenzialmente foriera di iniziative anche emulative, in toto scisse dall'oggetto specifico del giudizio cui l'intervento si riferisce. Non a caso, del resto, in base a un orientamento del tutto consolidato, nel processo amministrativo l'intervento ad adiuvandum o ad opponendum può essere proposto solo da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale (sul punto ex multis: Cons. Stato, IV, 29 febbraio 2016, n. 853; id., V, 2 agosto 2011, n. 4557) ”.*

1.3. La ragione dell'intervento è indicata dalla stessa parte nell'interesse a che siano risolte in maniera identica – e, naturalmente, per sé favorevole – le questioni sollevate dalla Regione appellante nei vari giudizi pendenti, l'intervento, pertanto, deve ritenersi inammissibile.

2. La sentenza impugnata ha disposto l'annullamento del piano cave della Provincia di Bergamo *“seppure limitatamente alla parte riguardante il fondo delle ricorrenti”* approvato dal Consiglio regionale nel 2015 (c.d. piano 2015).

3. La sentenza segue questo percorso argomentativo: l'attività dei commissari *ad acta* nominati con la sentenza n. 611/2013 (attività definita espressamente *“di carattere istruttorio e preparatorio, ma non decisorio”*) aveva portato alla redazione di un piano cave completamente diverso da quello originario (c.d. piano 2008), già annullato, in quanto frutto di una rinnovata attività istruttorio; i commissari (o anche lo stesso Presidente della Provincia che, nella ricostruzione del giudice di primo grado, si è pronunciato sul nuovo piano), pertanto, avrebbero dovuto rispettare il modulo procedimentale stabilito dalla l. reg. Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 [*Norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava*] e, quindi, elaborato il nuovo piano, rimettere all'organo provinciale competente, ovvero al Consiglio provinciale,

la sua approvazione. Ciò non era avvenuto: a dire della sentenza, l'unico organo provinciale che aveva espresso il suo parere sul nuovo piano è stato il Presidente della Provincia, vale a dire un organo privo di competenza ad esprimersi su provvedimenti di carattere pianificatorio, come desunto dall'art. 42, comma 2, lett. b) d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico enti locali).

In conclusione, il nuovo piano risultava approvato dal solo Consiglio regionale, in violazione dell'art. 6 (Contenuto dei piani) l. reg. 14 cit. che prevede l'intervento della Provincia (id est: del Consiglio provinciale) nella formazione dei piani.

4. La Regione Lombardia contesta la sentenza con un unico motivo di appello che denuncia *“violazione del giudicato di cui alla sentenza del Tribunale amministrativo della Lombardia – sezione Brescia – n. 1927/12, come ulteriormente integrato e determinato dalle pronunce del medesimo TAR in sede di ottemperanza, quali la sentenza n. 611/13 e le ordinanze n. 730/14, n. 953714, 746/15, nonché errata applicazione degli artt. 7, 8 e 8bis l. r. 14/98”*.

4.1. Secondo la Regione la sentenza non avrebbe tenuto conto delle indicazioni sulle modalità di ottemperare al giudicato di annullamento del piano 2008 (sentenza n. 1927/2012) fornite ai commissari ad acta dalla sentenza n. 611/2013, destinata a integrare il precedente giudicato. Nel nominare i commissari ad acta, infatti, il giudice aveva imposto loro di sottoporre la versione definitiva del piano annullato (il piano 2008) agli organi consultivi della Regione e verificare la fattibilità della c.d. VAS postuma per il nuovo piano come esitato dalla attività istruttoria e infine monitorarne l'approvazione. Tali impegni dei commissari *ad acta*, precisa la Regione, sono stati confermati anche dall'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – sezione staccata di Brescia n. 953/14 resa sulla richiesta di chiarimenti.

4.2. La Regione ritiene, pertanto, che lo stesso Tribunale amministrativo abbia escluso che l'annullamento del piano a seguito della sentenza 1927/2012 comportasse la necessità di una riattivazione del procedimento pianificatorio a partire dalla sua fase iniziale, quella di approvazione da parte del Consiglio provinciale.

5. Il motivo è fondato e va accolto nei termini che seguono.

5.1. Nell'esame del motivo di appello dovrà valutarsi se fosse obbligo dei commissari rimettere al Consiglio provinciale l'approvazione del nuovo piano (piano 2015).

6. Le attività cui erano tenuti i commissari *ad acta* sono precisate dalla sentenza che li nomina, la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – sezione staccata di Brescia n. 611/13, e puntualizzate dalle successive pronunce del medesimo giudice sulle attività svolta in sede di ottemperanza (richieste di chiarimenti e impugnazioni degli atti dei commissari).

6.1. La sentenza n. 611/13 afferma nettamente: *“...la sentenza n. 1972/2012 non reca l'obbligo di attivare la procedura di VAS sul Piano cave adottato dalla Provincia e approvato dalla Giunta regionale. Al contrario, il decisum imponeva la riapertura del procedimento ad opera della Regione sul Piano cave come definitivamente approvato, e contemplava il coinvolgimento degli organi consultivi sulla proposta finale e la sottoposizione ad una VAS (necessariamente “postuma”). Ne deriva che unicamente questo è il contenuto dell'esecuzione, la quale rientra nella competenza istituzionale della Regione.”*; ed ancora, i commissari ad acta: *“...dovranno intraprendere il seguente percorso: - verificare la fattibilità, anche in questa fattispecie, della procedura intrapresa nei confronti del Piano cave della Provincia di Varese, analogamente a quanto disposto con la deliberazione giuntale n. IX/4851 del 13/2/2013 (cioè la c.d. VAS postuma, n.d.s.); - eventualmente nell'ambito del procedimento sopra descritto, sottoporre la versione definitivamente approvata del Piano cave agli organi consultivi della struttura regionale; - monitorare la procedura di approvazione che dovrà concludersi con un provvedimento espresso. L'adeguamento della nuova pianificazione dovrà tener conto dei progetti già approvati dalla Provincia, delle istruttorie in corso e dei diritti nascenti dalle sentenze passate in giudicato”*.

6.2. Il segmento della procedura di pianificazione costituito dalla deliberazione del Consiglio provinciale sul progetto di piano (piano 2008) resta fermo nonostante l'annullamento del piano avvenuto con la sentenza n. 1927/2012.

6.3. I commissari *ad acta* si sono attenuti alle prescrizioni loro imposte. È accaduto, tuttavia, che essi hanno considerato il lungo tempo trascorso tra l'approvazione del primo piano (piano 2008 la cui fase di elaborazione era stata avviata nel 2004) e l'approvazione del nuovo piano conseguente all'annullamento del primo (piano 2015), di suo idoneo ad incidere sul fabbisogno di materiale estrattivo nella Regione Lombardia.

Questa considerazione ha indotto i commissari ad operare una nuova istruttoria relativa al fabbisogno di materiale estrattivo; e, verificato che il fabbisogno era diminuito, ad eliminare taluni ATE tra quelli già presenti nel piano 2008, facendo applicazione, nella scelta tra gli ATE, di diversi criteri, con preminenza riconosciuta a quello di sostenibilità ambientale dell'attività estrattiva.

7. Che i commissari *ad acta* potessero procedere ad una nuova valutazione del fabbisogno di materiale estrattivo e rapportarlo ai criteri di sostenibilità ambientale non è messo in discussione dalla sentenza impugnata per essersi espresso sul punto chiaramente il Tribunale amministrativo regionale – sezione staccata Brescia con due sentenze (precisamente la sentenza, sezione seconda, 3 novembre 2015, n. 1414 pronunciata sul ricorso proposto dalla società Caravaggio Verde s.r.l. e la sentenza, sezione seconda, 3 novembre 2015 n. 1415 adottata su ricorso proposto dalla società Locatelli Geom. Gabriele s.r.l.) in giudizi ex art. 114, comma 6, Cod. proc. amm.. Si legge nella motivazione: *“... la proposta di Piano (il piano 2015, n.d.s.), ha tenuto conto sia degli obiettivi di sostenibilità ambientale, sia della domanda del mercato e dei*

fabbisogni di materiale per il periodo di vigenza del Piano stesso e sino al 2012 (cfr. par. 5, pagine 26 e seg.); - che, come già anticipato nell'ordinanza di chiarimenti n. 953/2014, l'analisi del contesto economico non lede le statuizioni racchiuse nella sentenza n. 1927/2012, ma adegua alla realtà odierna le previsioni pianificatorie del 2008, sulle quali devono logicamente allinearsi obiettivi di integrazione ambientale non dissociati da esigenze attuali; - che, in altri termini, la determinazione dei quantitativi rapportati alle odierne necessità non esprime l'indebito esercizio di una potestà pianificatoria istituzionalmente demandata ad altre autorità, ma permette ai commissari di eseguire il compito loro affidato dal Tribunale con la necessaria appropriatezza", e di seguito: "che, diversamente opinando, l'elaborazione dei Commissari sfocerebbe in un risultato inattuale, in quanto l'attività di salvaguardia ambientale investirebbe un quadro pianificatorio del tutto disancorato dalla realtà del mercato, tenuto conto – per fatto notorio – l'economia globale e locale hanno subito, negli ultimi 7 anni, sensibili contraccolpi; - che seguendo la tesi degli autori del reclamo, il Piano approvato nel 2015 dovrebbe prendere a riferimento il fabbisogno 2008, e per conseguenza avrebbe durata limitata essendo destinato a una rapida sostituzione con un nuovo Piano (a sua volta sottoposto a VAS) conforme all'attuale domanda di mercato; - che, in questo modo si concretizzerebbe un'inutile (e defatigante) duplicazione di attività amministrative, lesiva dei canoni di buon andamento della p.a.". Le sentenze, non appellate, sono passate in giudicato.

7.1. I commissari, dunque, ben potevano considerare le sopravvenienze in termini di fabbisogno di materiale estrattivo nella Regione Lombardia al momento dell'attività istruttoria relativa al piano 2015 (la questione sarà comunque meglio affrontata in sede di esame dei motivi di ricorso riproposti). E' quanto accaduto: essi hanno sottoposto agli organi consultivi un progetto di piano che, prendendo a riferimento quello approvato dal Consiglio provinciale (piano 2005), si caratterizzava per diverse modifiche.

8. Questione affrontata in sentenza è, pertanto, un'altra: se l'intervento operato sul piano 2008, con l'eliminazione di taluni ATE, giustificato dalla necessità di procedere all'adeguamento al nuovo fabbisogno di materiale estrattivo e condotto sulla base di criteri di sostenibilità ambientale, imponesse una nuova deliberazione da parte del Consiglio provinciale.

8.1. Dare risposta positiva – come ha fatto la sentenza impugnata – equivale a dire che i Commissari avrebbero dovuto assumere la decisione di riportare il procedimento di piano alla fase iniziale, quella che si conclude proprio con l'approvazione del Consiglio provinciale; in sostanza, retrocedere invece che avanzare sottoponendo il piano all'approvazione del Consiglio regionale come avvenuto.

9. Ritene il Collegio che i commissari *ad acta* hanno bene operato perché tale scelta – di sottoporre il piano ad una nuova approvazione del Consiglio provinciale – non era nei loro poteri.

10. Il punto coinvolge alcune considerazioni circa l'attività propria del commissario giudiziale *ad acta*. E' questi un ausiliario del giudice (già Corte cost., 12 maggio 1977, n. 75 e Cons. Stato, Ad. plen., 26 agosto 1991, n. 5, ed oggi art. 21 Cod. proc. amm., che vuole il commissario *ad acta* tra gli "ausiliari del giudice"): strumento che permette, in rispetto dei principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, di realizzare il contenuto prescrittivo della sentenza, dunque l'adeguamento della realtà agli effetti del giudicato che l'amministrazione non ha operato.

10.1. Il commissario *ad acta*, nel singolo caso, sostituisce l'amministrazione (art. 21 Cod. proc. amm.: «*Nell'ambito della propria giurisdizione, il giudice amministrativo, se deve sostituirsi all'amministrazione, può nominare come proprio ausiliario un commissario ad acta*»); la figura, pertanto, segue con diversa veste soggettiva il medesimo procedimento definito dalla legge per l'esercizio dei poteri dell'amministrazione inottemperante.

L'ottemperanza al giudicato non avviene per altra via (procedimentale) che non sia quella che la stessa amministrazione avrebbe dovuto (e non ha) seguito. Non può - per rispetto al comunque immanente principio di legalità - il commissario *ad acta*, per adeguare la realtà al giudicato, costruire di suo un procedimento amministrativo *ad hoc* e diverso da quello previsto dalla legge.

11. Nella specie, i commissari *ad acta* si sono attenuti ai detti principi: chiamati, dalle pronunce citate, a riattivare il procedimento pianificatorio in seguito all'annullamento del piano 2008 tenendo ferma la proposta di piano approvata dal Consiglio provinciale (art. 6 l. reg. Lombardia 8 agosto 1998, n. 14), dopo aver apportato le variazioni rese necessarie dal mutamento del fabbisogno estrattivo in conseguenza del tempo trascorso, hanno acquisito il parere degli organi tecnici e successivamente sottoposto il piano all'approvazione del Consiglio regionale a tenore dell'art. 8 (Approvazione del piano) l. reg. Lombardia n. 14 del 1998.

12. La sentenza impugnata, pur affermando come necessario "il rispetto del modulo procedimentale di cui alla LR 14/1998" e quindi implicitamente ammettendo che i commissari *ad acta* erano tenuti al rispetto del procedimento pianificatorio dettato dalla legge regionale al pari dell'amministrazione che andavano a sostituire, hanno, tuttavia, ritenuto indispensabile la rimessione del piano predisposto dai commissari (piano 2015) alla valutazione del Consiglio provinciale, pur senza considerare che, ove ciò avessero fatto, i commissari avrebbero seguito un procedimento diverso da quello tipico.

12.1. Ai sensi dell'art. 8, comma 1, l. reg. Lombardia 14 cit. le eventuali integrazioni e modifiche alla proposta di piano approvata dal Consiglio provinciale sono apportate dalla Giunta regionale, ricevuta la proposta di piano provinciale, sulla base dei pareri e delle osservazioni pervenute; perciò, per la norma, il potere della Provincia si esaurisce con la mera

redazione della proposta di piano e non è previsto una nuova deliberazione della Provincia sul piano così come integrato o modificato dalla Giunta regionale.

12.2. In una vicenda assimilabile a quella odierna (in cui la Giunta regionale, disattendendo le stime di fabbisogno ordinario di materiali inerti contenute nella proposta di piano elaborata dalla Provincia, aveva rideterminato il quantitativo di materiale estrattivo inserendo nuovi ATE), il Consiglio di Stato, sezione VI, con sentenza 23 dicembre 2008, n. 6519, ha ritenuto che la Giunta regionale ben può, ricevuta la proposta di piano elaborata dalla Provincia, discostarsene, seppur in base ad adeguata attività istruttoria condotta con l'ausilio degli organi tecnici competenti; con ciò ammettendo che il piano approvato dal Consiglio regionale può aver contenuto differente da quello per primo elaborato dagli organi provinciali.

12.3. In conclusione: i commissari *ad acta* hanno bene operato in sostituzione dell'amministrazione regionale nel tratto del procedimento annullato dalla sentenza n.1927/2012, così dando attuazione all'effetto conformativo del predetto giudicato; non è oggetto del presente contenzioso, invece, quanto attiene ai doveri e poteri Consiglio regionale una volta che ben sia stato investito della rielaborazione del piano ad opera del commissario *ad acta*.

Tanto si specifica perché non va escluso che il Consiglio regionale, per la discrezionalità che la legge gli assegna, possa decidere di non approvare il piano e rimettere gli atti alla Provincia per la formulazione di una nuova proposta.

Si tratta, però, di sindacare una scelta discrezionale; in mancanza di esplicito motivo di ricorso, è profilo che resta escluso dalla presente controversia.

13. Alla luce delle considerazioni svolte – acquisito che non era necessaria una nuova deliberazione degli organi provinciali – è irrilevante stabilire quale organo provinciale abbia competenza a pronunciarsi sul provvedimento pianificatorio.

14. La sentenza impugnata va, dunque, riformata.

15. Le parti appellate hanno riproposto ex art. 101, comma 2, Cod. proc. amm. i motivi di ricorso rimasti assorbiti nella pronuncia di primo grado. Si tratta, pertanto, di esaminare ora detti motivi.

16. Con i motivi riproposti, che possono essere esaminati congiuntamente ponendo la medesima questione, le parti appellate censurano il piano cave predisposto dai commissari *ad acta* ed approvato dalla Regione Lombardia (piano 2015) per eccesso di potere, carenza di motivazione, errore di valutazione dei presupposti di fatto, disparità di trattamento e violazione di legge (artt. 3, comma 3 e 6, comma 1 e 2 l. reg. 8 agosto 1998, n. 14 e art. 1 l. 241/90).

16.1. Le critiche si appuntano sulla decisione assunta dai commissari di non inserire nel nuovo piano cave (piano 2015) l'ATEg26 di loro proprietà e sul quale l'impresa La Cava Fornasetta s.r.l. svolge attività estrattiva.

Assumono i ricorrenti che, contrariamente a quanto asserito nella proposta finale di piano, l'attività di coltivazione svolta nell'ATEg26 non compromette la coerenza complessiva di Rete Natura 2000 né tanto meno minaccia la presenza di habitat e/o specie all'interno dei siti della Rete, né incidente in maniera potenziale su RER – Rete ecologica regionale, né presenta aspetti di vulnerabilità.

Aggiungono le ricorrenti che l'ATEg26 ha ancora un potenziale scavabile, sia in asciutto sia in approfondimento dei laghetti esistenti e cioè in falda e, d'altra parte, la possibilità di cavare in falda è stata consentita sino alla profondità di 50 metri dal piano campagna per diversi ATE, così dando luogo ad una palese disparità di trattamento; infine, suggeriscono, quale più razionale criterio di recupero dell'ATEg26, nel cui perimetro sono presenti tre laghetti residui di cava, l'unificazione degli stessi in un unico specchio d'acqua suscettibile di utilizzi ambientalistici e, per ottenerlo, procedere all'escavazione in falda.

16.2. Così articolati, i motivi di ricorso dimostrano che le parti private ritengono lo stralcio dell'ATEg26 motivato in ragione delle caratteristiche ambientali del territorio nel quale è collocato – rispetto a cui si esprimono nel senso che non v'è compromissione dell'ambiente circostante – e in ragione dell'esaurimento del materiale estraibile, rispetto al quale propugnano la possibilità della coltivazione in falda.

17. I motivi, interpretati come sopra, sono infondati e vanno respinti.

17.1 Nel complesso le ricorrenti contestano la decisione della Regione Lombardia di escludere l'ATEg26 dal piano cave (piano 2015) negando validità alle ragioni che essi stessi ricostruiscono.

17.2. Per la giurisprudenza amministrativa le scelte di pianificazione sono espressione di una discrezionalità particolarmente lata, e sono sindacabili dal giudice amministrativo solo per macroscopica irragionevolezza, palese illogicità ed evidente errore di fatto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2017, n. 3834); il principio, più volte espresso in relazioni ai piani urbanistici, vale anche per i piani cave, poiché si tratta, in ogni caso, di scelte “di sintesi” frutto della ponderazione tra i vari interessi coinvolti, ciascuno di rilevanza costituzionale – ad un corretto utilizzo del territorio nel rispetto delle prerogative ambientali così come a consentire lo svolgimento di attività imprenditoriale – operata alla luce delle informazioni fornite dagli organi tecnici.

17.3. Le scelte relative all'ATEg26 si sottraggono ad ogni possibile ragione di critica.

17.4. In premessa: la relazione tecnica predisposta dai commissari e sottoposta, come tutti gli altri documenti all'approvazione del Consiglio regionale, espone chiaramente gli elementi seguiti per l'elaborazione del piano (pag. 26 della relazione tecnica), tra i quali rileva, in particolare, “*gli obiettivi di sostenibilità ambientale e le valutazioni elaborate all'interno dei procedimenti di valutazione ambientale strategica e di valutazione di incidenza, utilizzando gli*

approfondimenti già effettuati (procedimenti VIA) ed informazioni ottenute nelle fasi di istruttoria delle proposte progettuali presentate alla Provincia” gli obiettivi e le strategie di piano (pag. 29) e i criteri di valutazione degli ATE (pag. 43).

17.5. Nella stessa relazione tecnica sono riportate, poi, in maniera dettagliata, le prescrizioni imposte dalle Autorità in sede di VIC – valutazione di incidenza e di VAS – valutazione ambientale strategica.

Ebbene, in relazione all’ATEg26 è riportato, quanto alla VIC, la seguente prescrizione: *“l’ambito è localizzato a margine di un corridoio della Rete ecologica regionale, pertanto la progettazione dovrà prevedere opportuni accorgimenti per garantire la presenza di aree indisturbate destinate a valorizzare le funzionalità ecologiche dell’area”*, quanto alla VAS, è espresso parere negativo all’inserimento dell’ATE con la seguente motivazione: *“considerato che, nella configurazione finale dell’ATE, permangono gli stessi elementi di criticità ambientale già emersi nella valutazione ambientale della proposta di Piano di riferimento che ne hanno comportato l’esclusione dalla proposta di Piano messa a disposizione; si esprime parere negativo”*.

17.6. L’esclusione dell’ATEg26 è, dunque, certamente motivata in ragione delle peculiarità ambientali del territorio nel quale è collocata.

17.7. Il documento che le ricorrenti richiamano a sostegno della censura esposta, l’allegato 3 del rapporto ambientale e studio di incidenza – *“Valutazione di incidenza sui siti di Rete Natura 2000 e di Rete ecologica regionale”* conferma e non smentisce le criticità che hanno giustificato lo stralcio dell’ATEg26 poiché si riconosce che *“Il contesto, nel complesso risulta fortemente urbanizzato (eccezion fatta per l’ambito limitrofo al fiume Oglio) e gli impatti sono evidenti su tutte le componenti ambientali”*.

18. La Regione, tuttavia, nella memoria depositata per il merito, rileva che nei documenti versati in atti dalle ricorrenti e, segnatamente la scheda dell’ATEg26 presente nell’Allegato E della proposta di piano cave *“Schede e cartografie degli ambiti territoriali estrattivi (ATE) e delle cave di recupero. Stralciati/esclusi dalle previsioni di piano”* (doc. B della produzione documentale in primo grado) risultano portate a 0 le *“riserve stimate”* (nella versione originaria pari a 250.000 mc) e la *“produzione prevista nel decennio”* (nella versione originaria pari a 250.000). Conclude la Regione che la ragione dell’esclusione dell’ATEg26 dal piano va individuata anche nel fatto che tra il 2004 e il 2008 l’ambito territoriale era esaurito.

18.1. La ricostruzione della Regione è confermata dalle stesse difese spiegate dalle appellate e dalla doglianza in merito al diniego loro opposto di scavare in falda, con conseguente disparità di trattamento in relazione ad altri ATE per i quali lo scavo in falda era concesso.

18.2 La critica così ricostruita è, comunque, infondata.

In disparte le particolari caratteristiche ambientali dell’ATEg26 in precedenza esposte, che giustificano di per sé solo un diverso trattamento rispetto agli altri ATE pure citati dalle appellanti nella memoria, è evidente che consentire l’escavazione in falda per un ambito estrattivo esaurito significherebbe porsi in contrasto con i criteri di valutazione degli ATE esposti nella relazione tecnica.

La lettura combinata di essi consente di rilevare la volontà dell’amministrazione di portare a conclusione gli ATE le cui risorse sono esaurite allo scopo di procedere al recupero ambientale. Rispetto a detto obiettivo sarebbe, evidentemente, contraddittorio ammettere la continuazione dell’attività estrattiva mediante escavazione in falda quando le riserve stimate risultano esaurite.

19. In conclusione, l’appello va accolto e la sentenza impugnata integralmente riformata con la reiezione del ricorso proposto dalle Sig.re Tiziana Caterina Campana, Maria Carmela Campana e la società Cava La Fornaretta s.r.l.

20. La complessità delle questioni poste dal giudizio, dimostrata anche dall’esito divergente nei diversi gradi del giudizio, giustifica la compensazione delle spese di lite per entrambi i gradi del giudizio.

(Omissis)