

# Richiesta di concessione per l'ampliamento di una cava in agro di un'amministrazione degli usi civici

Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 2020, n. 2403 - Caringella, pres.; Barreca, est. - Sarra Marmi Eredi Domenicantonio Sarra S.a.s. (avv.ti Corti, Lorizio, Renzi) c. Comune di Tornimparte (avv. Massari) ed a.

**Usi civici - Cava - Richiesta di concessione per l'ampliamento di una cava in agro di un'amministrazione degli usi civici - Diniego.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo notificato il 25 novembre 2016 e depositato il 7 dicembre 2016 la Sarra Marmi Eredi Domenicantonio Sarra Sas (d'ora in avanti: Sarra Marmi), concessionaria di terreni per la superficie complessiva di mq. 53.740 per la coltivazione di una cava (volume di scavo assentito mc. 400.000), in forza di contratto stipulato il 7 febbraio 2002, ha chiesto:

- a) l'accertamento del silenzio inadempimento del Comune di Tornimparte (AQ) rispetto all'obbligo di provvedere sulla sua domanda (presentata il 14 ottobre 2011) volta al rilascio della concessione per l'ampliamento della detta cava in località Impredatora, in agro dell'amministrazione degli usi civici della frazione di Rocca Santo Stefano di Tornimparte, nonché sull'istanza di riavvio del procedimento del 23 novembre 2015;
- b) l'annullamento del parere non favorevole all'ampliamento della concessione, assunto dal Comune di Tornimparte in data 8 novembre 2016 nella conferenza di servizi indetta dalla Regione Abruzzo, su istanza della ricorrente;
- c) il risarcimento del danno arrecato per il ritardo nella conclusione del procedimento.

Con motivi aggiunti la ricorrente ha chiesto inoltre l'annullamento dell'atto del Comune di Tornimparte del 20 giugno 2017, con il quale erano comunicati ex art. 10 bis della legge n. 241 del 1990 i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

1.1. Nelle more del giudizio, il Comune di Tornimparte adottava il provvedimento conclusivo di diniego con atto del 13 luglio 2017 prot. 5254.

Con sentenza non definitiva 16 settembre 2017, n. 680 era dichiarata improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, la domanda ex art. 117 c.p.a., di accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento ed era disposta la conversione del rito sia con riferimento alla domanda di risarcimento del danno da ritardo sia con riferimento alla domanda di annullamento della nota del Comune di Tornimparte del 20 giugno 2017.

1.2. Con ricorso per motivi aggiunti, ritualmente notificati e depositati in data 9 novembre 2017, la Sarra Marmi ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento 13 luglio 2017, prot. 5254, con cui il Comune di Tornimparte aveva respinto la domanda di ampliamento della concessione.

2. Con la sentenza indicata in epigrafe è stata dichiarata inammissibile la domanda di annullamento della nota del 20 giugno 2017, in quanto atto endo-procedimentale; quindi, sono state respinte sia la domanda di annullamento del provvedimento definitivo di rigetto della domanda di ampliamento della cava, sia la domanda di risarcimento del danno da ritardo.

2.1. La ricorrente è stata condannata al pagamento delle spese processuali in favore delle parti resistenti.

3. La Sarra Marmi ha proposto appello con tre motivi, articolati in più censure.

3.1. Il Comune di Tornimparte e l'Amministrazione separata dei beni di uso civico (A.S.B.U.C.) di Rocca Santo Stefano hanno resistito al gravame.

3.2. All'udienza pubblica del 20 febbraio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione, previo deposito di memorie, documenti e repliche di tutte le parti costituite.

4. Col primo motivo, la società appellante -dopo aver premesso nella parte in fatto che la richiesta di ampliamento sarebbe stata resa necessaria sia per la prosecuzione dell'attività di escavazione già assentita che per il ripristino ambientale del fronte di scavo e che in data 14 maggio 2012 la conferenza di servizi convocata dalla Giunta regionale dell'Abruzzo aveva espresso parere favorevole all'ampliamento "*previa acquisizione della modifica alla cartografia del PAI e ripristino ambientale in oggetto*"- censura la sentenza, in primo luogo, nella parte in cui ha ritenuto infondato il primo motivo aggiunto col quale era dedotta la violazione dell'art. 14 della legge regionale n. 54 del 1983 e del parere favorevole della conferenza di servizi, nonché l'illegittimità del diniego di ampliamento per incompetenza del Comune, per avere questo disatteso il parere favorevole della conferenza di servizi del 14 maggio 2012, alla cui attuazione il Comune sarebbe stato vincolato (in forza dell'art. 168 della legge regionale 26 aprile 2005, n. 15, che aveva abrogato il C.T.R., di modo che il parere di quest'ultimo previsto dall'art. 14 si sarebbe dovuto considerare sostituito dal parere della conferenza di servizi).

4.1. Il primo giudice ha ritenuto che si fosse trattato di parere sottoposto alle seguenti condizioni:



<<-esecuzione, da parte della società richiedente, degli interventi di ripristino ambientale;

-acquisizione della modifica cartografica del PAI;

-presentazione, da parte della società, di un "rilievo planivolumetrico su base catastale con indicazione di almeno tre capisaldi topografici di riferimento dello scavo esistente sovrapposti alla perimetrazione approvata con l'estensione delle curve di livello oltre il confine dell'area sdemanializzata, con lo schema di smaltimento delle acque meteoriche e di dilavamento";

- espletamento, da parte della Sarra Marmi degli adempimenti connessi all'applicazione dell'art. 13 bis della L.R. 54/1983, il quale subordina la proroga od il rinnovo dell'autorizzazione o concessione di cava "alla presentazione di convenzione stipulata, sulla base di uno schema-tipo predisposto dalla Giunta regionale, tra il richiedente ed il Comune o i Comuni interessati, con la quale il richiedente si impegna a versare annualmente al Comune, in un'unica soluzione, una somma a titolo di contributo alla spesa necessaria per la realizzazione di interventi ed infrastrutture atte a mitigare l'impatto dell'opera estrattiva sul territorio, ulteriori rispetto a quelli posti a carico del titolare dell'autorizzazione">>. Poiché non risultava "comprovato in giudizio l'adempimento, da parte della ricorrente, alle sopraindicata incombenze", la sentenza conclude che "il parere della Conferenza di servizi non può considerarsi efficace per mancato avveramento delle condizioni sospensive alle quali era stato sottoposto".

4.2. L'appellante censura la decisione, perché:

- nel provvedimento comunale di rigetto della domanda di ampliamento non si fa alcun cenno all'inefficacia del parere (sostenuta per la prima volta in giudizio dalla difesa comunale) ed anzi si darebbe per scontata la validità del parere del 14 maggio 2012, di modo che il giudice avrebbe avallato la motivazione c.d. postuma dell'atto impugnato;

- in ogni caso, l'ultimo degli adempimenti indicati dal T.a.r. come condizionante l'efficacia del parere (l'applicazione dell'art. 13 bis della legge regionale n. 54 del 1983) avrebbe riguardato la proroga (che era stata richiesta e poi accordata, quindi non oggetto di contenzioso in questa sede) e non l'ampliamento della concessione;

- quanto all'acquisizione della modifica cartografica del PAI, la società aveva fornito agli organi competenti tutti i documenti necessari per la sua esecuzione, come da relazione integrativa del Comitato di coordinamento regionale per la VIA del 30 luglio 2011;

- quanto agli interventi di ripristino ambientale del fronte di scavo ed all'impianto di un nuovo bosco, la società stava procedendo al rifacimento del primo, mentre il secondo sarebbe stato reso impossibile dalla mancata consegna del terreno da parte dell'A.S.B.U.C., quindi per fatto a sé non imputabile;

- quanto alla presentazione del rilievo plano-volumetrico su base catastale, questo era stato depositato al Comune di Tornimparte con nota del 25 gennaio 2015.

4.2.1. Dato l'adempimento della società agli obblighi imposti col parere, il Comune non avrebbe avuto alcuna discrezionalità per il rilascio del provvedimento di ampliamento della concessione, restando in capo al medesimo, in forza delle disposizioni sopra richiamate, soltanto la funzione meramente attuativa di stipulare l'atto di concessione con il concessionario.

4.3. Le censure vanno respinte.

4.3.1. In primo luogo, non è fondata la critica di integrazione postuma della motivazione del provvedimento di diniego, atteso che -come giustamente obietta la difesa comunale- l'inefficacia del parere della conferenza di servizi del 2012, non costituendo una delle ragioni del provvedimento di diniego (salvo quanto si dirà a proposito del punto 5 della relativa motivazione), è però questione che attiene al *thema decidendum* poiché è stata opposta al motivo di ricorso che lamentava l'illegittimità del diniego per non essersi il Comune attenuto alle indicazioni del detto parere del 14 maggio 2012.

Non si verte quindi in ipotesi di integrazione, per via giudiziale, della motivazione del provvedimento -che si ha quando venga introdotta *ex novo* una ragione a sostegno della determinazione assunta dalla p.a., mancante nella motivazione; nel caso di specie, all'opposto, il provvedimento così come adottato dal Comune di Tornimparte -esattamente per le ragioni ivi esposte, senza necessità di alcuna integrazione- risulta immune dai vizi sostenuti con la sua impugnazione giudiziale.

4.3.2. Infatti, si è accertato, anche per via giudiziale, che tale parere -in disparte la questione di diritto del suo carattere vincolante, in sé controvertibile, secondo quanto si dirà, ed in disparte la questione degli obblighi imposti alla società al fine di ottenere la proroga (comunque poi concessa per altri otto anni) - è rimasto senza seguito quanto meno per l'obbligo imposto alla società richiedente di provvedere agli interventi di ripristino ambientale, in via prioritaria rispetto al rilascio della concessione in ampliamento, quindi condizionante quest'ultima.

Tra tali interventi di ripristino -oltre al risanamento del fronte di scavo (sul quale la società appellante si è limitata ad opporre che vi "sta procedendo, nonostante le numerose difficoltà tecnico-oggettive in ragione dell'imprevista ed imprevedibile situazione morfologica del sito di cava") - vi era quello di impianto di un nuovo bosco su una superficie uguale a quella interessata dall'attività estrattiva, su un'area messa a disposizione dall'ASBUC, così come previsto dall'art. 7 della convenzione del 7 febbraio 2002.

Orbene, l'inadempimento di tale obbligo di ripristino è stato contestato dal Comune come una delle ragioni (n.5) del provvedimento impugnato; ciò che fornisce riscontro della completezza della motivazione del diniego del 13 luglio 2017, prot. n. 5254, nonché dell'inefficacia del parere del 2012, così come ritenuta dal primo giudice.

4.3.3. La difesa della società -secondo cui sarebbe stata impossibilitata ad adempiere perché l'A.S.B.U.C. non avrebbe mai "consegnato" i terreni per la piantumazione del nuovo bosco- è priva di consistenza sia quanto all'imputabilità all'A.S.B.U.C. dell'inadempimento della concessionaria sia quanto alla pretesa che l'A.S.B.U.C. dovesse materialmente provvedere alla consegna, per come si dirà.

4.4. Una volta accertati l'inefficacia del parere e i successivi ulteriori inadempimenti imputabili al concessionario, è da escludere che il Comune fosse vincolato a concedere l'ampliamento.

Va in proposito smentito il presupposto da cui muove l'intero impianto difensivo dell'appellante secondo cui il parere della conferenza di servizi -come venutosi a sostituire al parere del Comitato tecnico regionale (istituito con l'art. 4 della legge della Regione Abruzzo n. 54 del 1983, abrogato con l'art. 168 della legge della Regione Abruzzo n. 15 del 2005) - sia atto "*decisorio e definitivo del procedimento di rilascio della concessione estrattiva (e quindi anche dell'ampliamento)*", come sostenuto in memoria. Piuttosto, si applica l'art. 14 della legge n. 241 del 1990, cui rinvia il citato art. 168 della legge regionale n. 15 del 2005, ai sensi del quale risulta emesso il parere del 14 maggio 2012.

Il vincolo nascente da tale parere riguarda, come fatto palese già dal testo dell'art. 14 della legge regionale n. 54 del 1983, le *prescrizioni* e i *contenuti* che lo caratterizzano, quindi, nel caso di specie, le prescrizioni di ripristino ambientale di cui sopra, poste a condizione del rilascio del provvedimento di ampliamento.

Data la portata vincolante del parere nel senso appena detto, residuava comunque un ambito di discrezionalità dell'ente concedente, per la valutazione dei fatti e dei comportamenti del concessionario sopravvenuti.

5. Sempre col primo motivo di appello si contesta la decisione di primo grado di rigetto dei seguenti ulteriori motivi svolti col secondo ricorso per motivi aggiunti.

5.1. Col *settimo* motivo era censurato il punto 6 del provvedimento di diniego, nella parte in cui il Comune aveva ritenuto che la società avesse indotto in errore gli enti partecipanti alla conferenza di servizi del 2012 sulla scadenza della concessione (al 2031 invece che al 2020).

La sentenza ha ritenuto il motivo assorbito dal rigetto del primo.

5.1.1. L'appellante contesta sia la decisione di assorbimento (per quanto già dedotto in merito al rigetto del primo motivo) sia il punto 6 del provvedimento di diniego, atteso che tutti i partecipanti alla conferenza di servizi ben conoscevano l'effettiva durata della concessione, sicché non avrebbero potuto essere indotti in errore dalla società.

5.1.2. Come ritenuto in sentenza, il settimo motivo -riguardante il motivo di diniego di cui al punto 6) del provvedimento impugnato, volto a smentire il parere della conferenza di servizi del 2012- resta assorbito, così come d'altronde il detto punto 6), dall'inefficacia del parere.

5.2. Col *secondo* motivo era censurato il provvedimento di diniego nella parte in cui erano contestate alla società la manomissione e l'invasione di una porzione di demanio civico non oggetto del precedente provvedimento di concessione. La sentenza ha ritenuto: in fatto, che la società avesse sostanzialmente confermato l'occupazione di terreno circostante non oggetto di concessione e comunque che l'occupazione risultasse dalla relazione tecnica del geometra Enrico Gianfelice; in diritto, che l'occupazione abusiva di terreno non oggetto di concessione non rilevava soltanto - contrariamente a quanto sostenuto dalla società- ai sensi dell'art. 22 della legge regionale n. 54 del 1983 per la dichiarazione di decadenza dalla concessione in essere, ma anche ai fini del (diniego del) suo ampliamento.

5.2.1. L'appellante contesta la decisione sostenendo che la pretesa invasione e/o manomissione di una porzione del demanio civico non interessato dalla concessione originaria atterrebbero ad un aspetto relativo all'esecuzione di questa, che nulla avrebbe a che vedere col contratto di ampliamento (il quale "*pur innestandosi nel contratto originario per quanto attiene la durata della concessione, comunque rappresenta un contratto diverso e distinto dall'originario avendo per oggetto un'area diversa di terreno*") e che comunque non sussisterebbero affatto i presupposti per la decadenza, ai sensi del citato art. 22 della legge regionale n. 54 del 1983.

5.2.2. Entrambi gli argomenti difensivi vanno disattesi.

Quanto al secondo, non si tratta di applicare tale ultima disposizione, anche nei suoi adempimenti procedurali imposti prima di addivenire alla decadenza (concessione di termine per eliminare le difformità e acquisizione di parere preventivo della Regione), ma piuttosto di constatare che la condotta della concessionaria è, in sé, talmente grave che avrebbe potuto costituire presupposto di fatto per addivenire alla decadenza dalla concessione. In punto di fatto, poi, l'invasione e la manomissione del demanio civico oltre i limiti dell'area oggetto di concessione risultano, non solo dalle operazioni di delimitazione del geometra incaricato (ciò che sarebbe stato sufficiente), ma anche dalla denuncia alla Procura della Repubblica di cui è detto nel provvedimento di diniego; questa denuncia ha trovato successivo riscontro nel decreto di rinvio a giudizio del legale rappresentante della società, tra l'altro per i reati di invasione di terreni demaniali pubblici e attività estrattiva abusiva.

Quanto, poi, al rapporto tra la concessione in essere -alle cui obbligazioni fanno capo i detti inadempimenti- e la concessione in ampliamento, è decisamente da escludere l'autonomia della seconda dalla prima, dato che -come detto in sentenza- l'ampliamento avrebbe comportato una novazione oggettiva del contratto e del rapporto in essere. Pertanto, i constatati inadempimenti delle obbligazioni riguardanti la concessione del 7 febbraio 2002 sono elementi, in punto di fatto, legittimamente valutabili dal Comune, ai fini del rilascio del provvedimento di ampliamento.

5.3. Col *sesto motivo* era censurata la contestazione del Comune in merito alla violazione dell'obbligo di impiantare il nuovo bosco, come previsto dall'art. 7 della convenzione del 7 febbraio 2002.

La sentenza ha ritenuto che quanto sostenuto dalla società ricorrente, in merito alla responsabilità dell'amministrazione separata per non aver messo a disposizione i terreni, *“risulta palesemente smentito dalla documentazione versata in atti dal Comune, dalla quale emerge (cfr. anche nota del 14 gennaio 2011- acquisita al protocollo comunale n. 0000324 del 14 gennaio 2011-il Presidente dell'Amministrazione separata dei beni civici di Rocca Santo Stefano) che l'Amministrazione separata dei beni civici di Rocca Santo Stefano con nota 12 aprile 2008, acquisita al protocollo comunale il 21 aprile 2008, al numero 2611 (allegato 10 dei documenti depositati dal Comune in data 17 novembre 2017), aveva già comunicato: quali erano i fondi destinati all'impianto del nuovo bosco, come previsto dall'art. 7 della convenzione; che la società concessionaria era rimasta inerte”*.

5.3.1. L'appellante contesta la decisione sostenendo che l'assunto sarebbe errato e smentito dalla stessa documentazione richiamata, non avendo il T.a.r. considerato l'esatto contenuto della nota ASBUC del 12 aprile 2008.

5.3.2. La decisione di primo grado va confermata per intero anche quanto alla motivazione. La nota del 12 aprile 2008 è stata considerata sia dal T.a.r., che, già abbondantemente nel corso del procedimento, dalle amministrazioni interessate, poiché l'ASBUC aveva fornito esattamente i dati del comprensorio su cui effettuare il rimboschimento (catasto terreni Scoppito, fl. 31, partt. 18, 19 e 20). Si legge al riguardo nel provvedimento impugnato un'analitica descrizione degli accadimenti successivi a tale indicazione, in seguito ai quali la società continuò a rimanere inerte, in specie dopo la redazione del verbale del 18 aprile 2012 (stilato dal funzionario degli usi civici della Regione, presso il Comune e alla presenza del rappresentante della Sarra Marmi e del Presidente dell'ASBUC).

Rispetto ai fatti rappresentati nel provvedimento impugnato, i fatti sopravvenuti, concernenti i terreni su cui impiantare il nuovo bosco (nonché ulteriori vicende, riguardanti per lo più la concessione in essere in forza del contratto del 7 febbraio 2002), sono irrilevanti nel contesto del presente giudizio, sicché non è necessario occuparsi delle contrapposte ragioni come al riguardo esplicitate dalle parti nelle memorie conclusive.

5.4. Con l'ultima censura del primo motivo di gravame l'appellante critica la sentenza nella parte in cui ha affermato che non risultava contestato un ulteriore motivo posto a fondamento del provvedimento di diniego impugnato, vale a dire *“la volontà dell'ente locale di riacquisire, al momento della scadenza della concessione, l'area oggetto di concessione, per poi procedere ad un nuovo affidamento, previo esperimento di procedura ad evidenza pubblica”*; con la conseguenza, secondo il T.a.r., che *“la mancata contestazione di tale motivo, anch'esso di per sé idoneo a sorreggere l'impugnato diniego, determina peraltro l'ininfluenza degli ulteriori motivi di ricorso proposti, non potendo il loro eventuale accoglimento comportare alcuna utilità al ricorrente.”*

5.4.1. L'appellante obietta che il Comune potrebbe procedere al nuovo affidamento solo dopo la scadenza del contratto in corso e comunque dovrebbe consentire alla società *“anche attraverso l'ampliamento richiesto ed illegittimamente negato”*, di completare l'attività di escavazione in essere e di eseguire l'attività di ripristino ambientale per la quale l'ampliamento sarebbe essenziale.

5.4.2. La difesa non è fondata poiché non tiene conto della discrezionalità riconosciuta all'ente concedente quanto al rilascio (ed all'ampliamento) della concessione, insindacabile in sede giurisdizionale se non per irragionevolezza manifesta o travisamento di fatto, da cui risulta immune il provvedimento qui impugnato.

5.5. In conclusione, il primo motivo di appello va respinto in relazione a tutti i profili di censura.

6. Col secondo motivo di appello viene criticata la sentenza nella parte in cui non ha ritenuto di esaminare i seguenti motivi: *«quarto e quinto motivo diretti a contestare l'inadempimento agli obblighi di pagamento del canone di concessione e del materiale estratto; ottavo motivo diretto a contestare l'assenza di una valida polizza fideiussoria; nono motivo diretto a contestare l'erroneità della tariffa»*, sulla base della seguente motivazione: *«La infondatezza delle doglianze proposte contro due dei motivi posti a fondamento dell'atto gravato (l'occupazione di un'area non oggetto di concessione e l'inadempimento all'obbligo di rimboschimento) sono di per sé sufficienti a sorreggere il provvedimento di rigetto dell'istanza di ampliamento della cava, con la conseguente irrilevanza, per difetto di interesse, delle ulteriori censure dedotte da parte ricorrente avverso le altre ragioni opposte dal Comune»*, in applicazione della giurisprudenza per la quale, in presenza di un atto pluri-motivato ovvero fondato su una pluralità di autonomi motivi è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale, il che comporta che il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (Cons. Stato, V, 3 settembre 2013, n.4375; id., V, 13 settembre 2018, n.5362).

6.1. I motivi sono riproposti ai sensi dell'art. 101, comma 2, Cod. proc. amm., mediante testuale trascrizione nel ricorso in appello (pagg. 25-33).

6.2. Il motivo di appello non merita favorevole apprezzamento, e le censure riproposte sono improcedibili per carenza di interesse, alla stregua della giurisprudenza richiamata nella sentenza di primo grado.

Va qui ribadito che il rigetto delle censure avanzate contro alcune delle ragioni addotte a sostegno del provvedimento impugnato (di diniego dell'ampliamento della concessione: esaminate trattando il primo motivo di appello), idonee da sole a sorreggere la determinazione comunale, rende superfluo l'esame delle altre ragioni e comporta perciò la carenza di interesse alla decisione sull'impugnazione.



7. Col terzo motivo di appello si contesta la decisione di rigetto della domanda di risarcimento del danno da ritardo, che il primo giudice ha basato sulla mancanza di una posizione di interesse legittimo al rilascio della concessione in ampliamento, che si potesse ritenere lesa dall'azione della p.a.

7.1. L'appellante fa leva sul parere favorevole della conferenza di servizi del 14 maggio 2012 per sostenere che la società sarebbe portatrice di un interesse legittimo ad ottenere il rilascio del provvedimento di ampliamento, avendo adempiuto tutti gli obblighi prescritti e di propria spettanza.

7.2. Tale assunto è smentito dalle argomentazioni sopra svolte, che comportano il rigetto del terzo motivo di gravame, considerato che, a fronte dell'inadempimento delle condizioni imposte col parere della conferenza di servizi, nonché degli altri inadempimenti contestati alla ricorrente, non si riscontra né l'imputabilità del ritardo alla p.a. né l'illegittimità del provvedimento di diniego adottato in pendenza di giudizio.

8. L'appello va quindi respinto.

8.1. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

*(Omissis)*

