

# Programma di dismissione e ricomposizione ambientale di una cava

Cons. Stato, Sez. IV 30 novembre 2021, n. 7954 - Poli, pres.; Gambato Spisani, est. - Luigi Luserta s.r.l. (avv. Gentile) c. Regione Campania (avv. Imperato).

## **Cave e torbiere - Cava di calcare - Programma di dismissione e ricomposizione ambientale - Proroga delle attività estrattive.**

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. Nella zona dei Colli Tifatini, presso Caserta, esistono da molto tempo numerose cave di materiale, che l'amministrazione intende far chiudere, allo scopo di proteggere l'ambiente e di creare un contesto idoneo al nuovo Policlinico cittadino, da molti anni in costruzione nelle vicinanze, ma non ancora completato (fatto localmente notorio).
2. La ricorrente appellante gestisce in quella zona la cava di calcare sita in località Santa Lucia.
3. Per questa cava, in un primo tempo è stata autorizzata ad eseguire un programma di dismissione e ricomposizione ambientale, come da decreto regionale 6 febbraio 2017 n.14, di voltura dell'autorizzazione 14 dicembre 2015 n.43 rilasciata all'originario titolare.
4. In un secondo tempo, per questa stessa cava, ha ottenuto con decreto regionale 14 marzo 2018 n.33, la proroga delle attività estrattive fino al 30 giugno 2019.
5. Parallelamente, con l.r. 28 luglio 2017 n.22, la Regione Campania ha modificato l'art. 89 delle norme tecniche di attuazione del Piano regionale delle attività estrattive- PRAE, aggiungendovi una serie di commi relativi alla situazione appena descritta.
6. In dettaglio, il nuovo art. 89 comma 10 *bis* delle NTA in esame dispone che *“Per consentire il prosieguo dell'attività estrattiva, con il mantenimento di connessi livelli occupazionali, nelle aree interessate al Policlinico di Caserta, il competente ufficio regionale, previa Conferenza di servizi, può autorizzare il prosieguo delle attività già autorizzate, comunque non oltre la data del 30 giugno 2019”*.
7. Il successivo comma 10 *ter* prevede che *“L'autorizzazione è subordinata all'approvazione di un progetto di aggiornamento del piano di ricomposizione ambientale per il periodo richiesto, comunque non superiore a quello stabilito dal comma 10-bis, contenente”* una serie di disposizioni migliorative.
8. Il comma 10 *quater* per quanto interessa infine stabilisce che *“L'autorizzazione, il cui rilascio è subordinato al parere favorevole dell'ARPAC ed alla preventiva acquisizione di ogni altro atto presupposto in conformità alle vigenti norme ambientali, contiene clausole di decadenza automatica ove l'ufficio competente accerti: a) l'intervenuta apertura del Policlinico in data antecedente al termine del 30 giugno 2019; b) la mancata attuazione, in tutto e/o in parte, delle azioni di mitigazione ambientale contenute nel progetto di aggiornamento del piano di ricomposizione ambientale; c) il mancato rispetto del cronoprogramma delle azioni previste nel progetto di aggiornamento del piano di ricomposizione ambientale”*.
9. Tanto premesso, con istanza 24 giugno 2019 prot. n.396461, la ricorrente appellante ha chiesto una proroga delle attività da svolgere nella cava, consistenti *“nel completamento della profilatura dei gradoni di progetto, negli interventi di messa in sicurezza del diaframma roccioso che separa la cava ... dalla sottostante cava abbandonata che si apre su via Montagna; nel completamento degli interventi di ricomposizione ambientale con la stesa del terreno vegetale e la piantumazione di essenze vegetali secondo il progetto”*.
10. Con il primo dei decreti impugnati con il ricorso principale, ovvero con il decreto 26 giugno 2019 prot. n.402654, la Regione ha respinto per intero l'istanza, ritenendo preclusa ogni ulteriore attività dopo il 30 giugno 2019 (doc. 1 in I grado ricorrente appellante, decreto citato, da cui la citazione sopra riportata e le notizie pure in precedenza riportate relative alle originarie autorizzazioni).
11. La ricorrente appellante ha presentato una nuova istanza, 1 luglio 2019 prot. n.413999, per essere autorizzata a trasportare altrove il materiale già cavato.
12. Con il secondo dei decreti impugnati con il ricorso principale, ovvero con il decreto 12 luglio 2019 prot. n. 442181, la Regione ha respinto anche quest'istanza (doc. 2 in I grado ricorrente appellante, decreto citato).
13. L'impresa ha impugnato questi decreti di diniego avanti il TAR appunto con il ricorso principale.
14. Con ordinanza IV sezione 12 settembre 2009 n.1461, il TAR ha accolto l'istanza cautelare *“di sospensione del provvedimento impugnato”*, osservando che il nuovo testo sopra riportato dell'art. 89 non proibisce che oltre il 30 giugno 2019 si svolgano attività di rimozione del materiale già scavato e di bonifica e riqualificazione ambientale del sito.
15. Successivamente, la Regione, con il decreto 23 settembre 2019 prot. n.561658 (doc. 1 in I grado allegato ai motivi aggiunti ricorrente appellante) ha quindi riesaminato la fattispecie e autorizzato sulla cava medesima i soli interventi di



messa in sicurezza passiva, pulizia e riprofilatura dei gradoni di progetto già realizzati, ricomposizione ambientale e allontanamento dei cumuli di materiale calcareo già estratto, escluse nuove estrazioni del materiale stesso ed in particolare esclusi gli interventi che prevedano estrazione ai fini della realizzazione di gradoni di progetto e quelli per la messa in sicurezza del diaframma con l'adiacente cava abbandonata”, interventi che, come risulta dallo stesso provvedimento, avrebbero comportato l'estrazione di altri 400 mila mc di materiale.

16. L'impresa ha impugnato questo decreto con il ricorso per motivi aggiunti.

17. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha accolto il ricorso principale e respinto i motivi aggiunti, osservando in sintesi estrema quanto già accennato nell'ordinanza cautelare, ovvero che l'art. 89 NTA nel nuovo testo proibisce le nuove attività estrattive, non quelle di rimozione di materiale già estratto e di ricomposizione.

18. L'impresa ha impugnato questa sentenza quanto al capo che respinge i motivi aggiunti, con appello che contiene quattro complesse censure, riconducibili ai seguenti otto motivi, di riproposizione dei motivi aggiunti di I grado e di critica alla sentenza relativa, così come segue.

18.1 Con il primo di essi, corrispondente alla prima censura a p. 6 dell'atto, deduce violazione della suddetta ordinanza cautelare, che avrebbe sospeso anche il diniego di nuova attività estrattiva, e quindi avrebbe impedito all'amministrazione di vietarla.

18.2 Con i residui motivi, ripropone i corrispondenti motivi aggiunti di I grado, così come segue.

18.3 Con il secondo motivo, corrispondente alla prima parte della seconda censura a p. 10 dell'atto, deduce violazione dell'art. 89 comma 10 *bis* delle NTA, nel senso che esso non vieterebbe le proroghe oltre il termine indicato.

18.4 Con il terzo motivo, corrispondente alla seconda parte della seconda censura a p. 12 dell'atto, deduce ulteriore violazione dell'art. 89 comma 10 *bis* indicato, nel senso che una proroga per ricomposizione ambientale comprenderebbe anche nuove estrazioni ad essa in tesi necessarie.

18.5 Con il quarto motivo, corrispondente alla terza parte della seconda censura a p. 16 dell'atto, sostiene che, non essendo ancora completato il Policlinico, le proroghe oltre il 30 giugno 2019 sarebbero comunque ammesse.

18.6 Con il quinto motivo, corrispondente alla quarta parte della seconda censura a p. 16 dell'atto, sostiene che la proroga sarebbe dovuta, perché dipenderebbe da circostanze a sé non imputabili.

18.7 Con il sesto motivo, corrispondente alla quinta parte della seconda censura a p. 19 dell'atto, e con il settimo motivo, corrispondente alla terza censura a p. 21 dell'atto, ripropone in sostanza il terzo motivo di cui sopra.

18.8 Con l'ottavo motivo, corrispondente all'ultima censura a p. 27 dell'atto, sostiene che il provvedimento impugnato, in sostanza, sarebbe risultato di un'istruttoria incompleta.

19. La Regione ha resistito, con memoria 18 gennaio 2021, ed ha chiesto che l'appello sia respinto. In fatto ha premesso che la ricorrente appellante per tutto il 2020 avrebbe continuato un'attività di scavo abusiva nel sito, per la quale ha emesso due ulteriori provvedimenti inibitori, i decreti 13 gennaio 2021 nn. 1 e 2 (doc. ti 1 e 2 Regione). Ha poi eccepito l'inammissibilità del primo motivo di appello, perché l'ordinanza cautelare di I grado è superata dalla sentenza impugnata, e l'infondatezza dei motivi residui, perché in sintesi l'attività estrattiva non poteva essere proseguita oltre la data di cui si è detto, indicata dalla legge regionale.

20. Alla camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2021, su accordo delle parti, l'esame della domanda cautelare è stato differito all'udienza pubblica.

21. Con memorie 13 settembre per l'appellante e 2 ottobre 2021 per la Regione, le parti hanno ribadito le rispettive difese; in particolare, entrambe le parti hanno prodotto il decreto regionale 11 agosto 2021 n.65, che proroga il decreto 33/2018 ai fini della ricomposizione ambientale della cava e della messa in sicurezza del diaframma roccioso che la divide dalla cava esaurita retrostante; hanno poi prodotto i decreti 5 febbraio 2021 n.7 e 10 febbraio 2021 n.8, di revoca dei provvedimenti inibitori 1 e 2/2021 di cui si è detto (doc. ti 1-3 foliari appellante 3 settembre e Regione 2 ottobre 2021). La Regione, argomentando dal decreto di proroga, ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso.

22. Alla pubblica udienza del giorno 14 ottobre 2021, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione senza che alcuna delle parti insistesse per l'esame della domanda cautelare.

23. L'eccezione preliminare di sopravvenuta carenza di interesse dedotta dalla Regione è infondata e va respinta.

23.1 La Regione sostiene (memoria 2 ottobre 2021 p. 2) che la ricorrente appellante, avendo ottenuto la proroga di cui al decreto 11 agosto 2021 n.65, non ricaverebbe alcuna utilità dall'annullamento della sentenza di I grado. Essa è stata impugnata, lo si ricorda per chiarezza, nella parte in cui essa respinge la domanda contenuta nei motivi aggiunti, di annullamento del decreto 23 settembre 2019 prot. n.561658, che anch'esso ha respinto un'istanza di proroga delle attività da svolgere sulla cava. Evidente quindi che la riforma della sentenza di I grado sul punto porterebbe all'annullamento di questo decreto, con obbligo della Regione di ripronunciarsi sulla relativa domanda.

23.2 L'utilità in astratto assicurata da questa ipotetica pronuncia non è però la stessa che la ricorrente appellante ha già ottenuto con il decreto di proroga 11 agosto 2021 (doc. 1 foliario Regione 2 ottobre 2021), come si ricava facilmente confrontando questo decreto con la domanda della ricorrente stessa che il decreto 23 settembre 2019 ha respinto (ricostruibile dal decreto stesso, doc. 1 in I grado allegato ai motivi aggiunti ricorrente appellante, cit.). Con quest'ultima domanda, infatti, la società intendeva ottenere, fra le altre cose, la possibilità di estrarre ulteriori 400 mila mc di materiale, secondo logica per far proprio il relativo valore di mercato: si tratta di un'utilità che il decreto 23 settembre 2019 le ha

negato, ma il decreto 11 agosto 2021 non le riconosce, e quindi la società conserva, come si è detto astrattamente, l'interesse alla decisione.

24. Ciò posto, nel merito l'appello è infondato e va respinto.

24.1 Il primo motivo dedotto, fondato su un presunto contrasto fra l'ordinanza cautelare e la decisione di merito in I grado, è evidentemente infondato. Per giurisprudenza del tutto pacifica, infatti, il giudizio cautelare è strumentale alla decisione di merito, e non la pregiudica in alcun modo, sì che un eventuale contrasto fra l'esito del primo e la seconda è del tutto irrilevante: per tutte, C.d.S. sez. IV 31 agosto 2018 n.5130. Il contrasto dedotto nel caso di specie, quindi, quand'anche sussistesse, non costituirebbe in alcun modo un vizio della sentenza impugnata.

24.2 Il secondo, il quarto ed il quinto motivo vanno esaminati congiuntamente, perché muovono dalla medesima premessa, ovvero che sia possibile, in base alla normativa sopra delineata, consentire una proroga all'attività estrattiva per il periodo successivo al 30 giugno 2019, e sono tutti infondati, perché quest'assunto è errato. Il nuovo testo dell'art. 89 comma 10 *bis* delle NTA di piano sopra riportato è infatti chiaro nell'affermare che tale attività può essere proseguita "non oltre" la data indicata, e nello stesso senso sono i commi successivi, ovvero il comma 10 *ter*, che ribadisce come il termine sia non superabile, e il comma 10 *quater*, che lo abbrevia nel caso di anticipata apertura del Policlinico. La proroga è quindi vietata in sé, e in questo senso va respinto il secondo motivo, è vietata anche nel caso di mancata apertura del Policlinico alla sua scadenza, e in questo senso va respinto il quarto motivo, ed è vietata anche se per richiederla l'istante si riferisce a circostanze a lui non imputabili che, in tesi, gli abbiano impedito di completare i lavori.

24.3 Il terzo, il sesto ed il settimo motivo, come si è detto di identico contenuto, sono a loro volta infondati, perché in termini logici la ricomposizione ambientale, che intende rimediare alla lesione indotta dall'attività di cava, è proprio l'esatto opposto di una nuova estrazione, che tale lesione approfondirebbe ulteriormente, e quindi non si può ritenere che questa possa essere compresa nell'autorizzazione relativa alla prima.

24.4 Va infine respinto anche l'ottavo motivo di appello, perché evidentemente la maggiore o minore completezza dell'istruttoria non potrebbe in ogni caso superare il dato imperativo per cui l'attività di estrazione doveva terminare alla data del 30 giugno 2019 di cui si è detto.

25. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano così come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.9205/2020), lo respinge.

Condanna la ricorrente appellante a rifondere alla Regione Campania le spese di questo grado di giudizio, spese che liquida in € 10.000 (diecimila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

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

(*Omissis*)