

Concessione di terre civiche e autorizzazione all'ampliamento dell'attività estrattiva con contestuale risanamento ambientale del sito di escavazione

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 7 dicembre 2021, n. 549 - Realfonzo, pres.; Colagrande, est. - Di Benedetto, pres.; Flammini, est. - Associazione Forum Ambientalista (avv. Simone) c. Inerti Mozano S.r.l. (avv.ti C. e M. Di Tonno).

Usi civici - Autorizzazione alla realizzazione del progetto di risanamento e gestione di una cava - Concessione di terre civiche e autorizzazione all'ampliamento dell'attività estrattiva con contestuale risanamento ambientale del sito di escavazione.

(Omissis)

FATTO

L'Associazione ricorrente impugna gli atti del procedimento concluso con il provvedimento n. 01/Cave del 9 febbraio 2021, Prot. n. 1586 del 9 febbraio 2021 con il quale il Comune di Montereale ha autorizzato la realizzazione del progetto di risanamento e gestione della cava di Monte Mozzano nel Comune di Montereale presentato dalla S.r.l. Inerti Mozano S.r.l.

Riferisce in fatto che:

- la cava fu aperta nel 1935 e sfruttata negli ultimi anni dalla "Inerti Mozano";
- nel 2002 il Comune di Montereale, a seguito della presentazione del progetto di variante in corso d'opera per la sola coltivazione, sistemazione e ripristino ambientale della cava, ha prorogato l'atto di concessione alla "Inerti Mozano" con atto del Segretario del Comune di Montereale del 22.3.2002 pedissequo a conforme deliberazione consiliare n. 39 del 6.3.2002;
- nel 2007, a seguito di controlli effettuati dalle competenti Autorità, la Regione Abruzzo-Ufficio Cave e Torbiere ha inibito alla "Inerti Mozano" l'attività estrattiva nella cava;
- con provvedimento n. 202/2016 il Comune di Montereale, ha intimato alla "Inerti Mozano" il rilascio del sito della Cava del Monte Mozzano, per termine della concessione;
- il Comune di Montereale con nota prot. n. 2342/2016 ha annullato in autotutela una D.I.A. presentata dalla "Inerti Mozano" per l'esecuzione di opere edilizie nell'area nella cava;
- in data 11 febbraio 2016, la "Inerti Mozano" ha presentato domanda per la riapertura e l'ampliamento della cava relativamente ai terreni riportati in catasto al Fg. 88, particelle 499 e 680, nonché ad una porzione della strada comunale di S. Rufo per la superficie complessiva di mq 79.328,00;
- in data 1/12/2016, il Comitato CCR-V.I.A. della Regione Abruzzo ha reso il giudizio n. 2727/2016 favorevole alla realizzazione del progetto;
- il 17.3.2017 il "Servizio Politica Energetica, Risorse Estrattive" della Regione, ha comunicato l'approvazione del progetto da parte della Conferenza dei Servizi, disponendo il rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune con eventuali prescrizioni;
- Il 31.12.2020 è stato stipulato il contratto n. 579 rep. relativo alla concessione dei terreni demaniali di uso civico per uso attività estrattiva;
- il 4.2.2021 è stata stipulata la convenzione prot. n. 1361, ex art. 13-bis l.r. Abruzzo n. 54/1983.
- il 9.2.2021 il Comune ha autorizzato la "Inerti Mozano" ad esercitare l'attività per la definitiva sistemazione dei luoghi, con ampliamento e sistemazione ambientale finale;

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- 1) *eccesso di potere, errata e carente istruttoria, carenza assoluta dei presupposti, travisamento, irrazionalità ed illogicità. violazione art. 11 l.r. n. 54/1983 – violazione artt. 23 e 24 d.lgs. n. 152/2006*; l'autorizzazione mancherebbe di un requisito essenziale perché essa presuppone l'esistenza dell'attività estrattiva, ma questa era già cessata per intervenuta scadenza (1.7.2015) alla data della presentazione dell'istanza (11.2.2016);
- 2) *violazione art. 3, comma 1 lett. e) dell'allegato a del d.P.R. 5 giugno 1995 recante "istituzione dell'ente Parco nazionale del Gran Sasso e monti della Laga"*; l'area oggetto della nuova attività estrattiva è inserita nel parco nazionale Gran Sasso e Monti della Laga, secondo la cartografia originale timbrata decreto istitutivo del parco e nella Rete "Natura 2000", in particolare nella zona di Protezione Speciale IT7110128; l'autorizzazione è pertanto illegittima per violazione dell'art. 3, comma 1 lett. e) dell'Allegato "A" del d.P.R. 5.6.1995, che vieta "l'apertura e l'esercizio di cave...nonché l'asportazione di minerali" nel Parco;
- 3) *violazione art. 5, comma 1, lett. n) del d.m. 17.10.2007 – violazione della disposizione di cui all'allegato a, lett. o) della d.G.R. n. 451/2009*; la cava, e in particolare la porzione di cava destinata ad attività di "ampliamento", ricadrebbe nella ZPS IT7110128 con conseguente violazione dell'art. 5, comma 1, lett. n) del d.m. 17.10.2007, che dispone il divieto

di apertura di nuove cave nelle ZPS;

4) *violazione e falsa applicazione dell'art. 1 l.r. n. 2/2003 e ss. mm. ii. e degli artt. 146 e 159 d.lgs. n.42/2004 - violazione del d.lgs. n. 152/2006, manifesta illogicità, incongruità, travisamento e difetto di motivazione, errata e carente istruttoria e valutazione delle risultanze istruttorie per omessa acquisizione in atti di un valido nulla-osta BB.AA.*; l'autorizzazione non avrebbe potuto essere rilasciata in mancanza del necessario nulla osta per i beni ambientali di competenza del Comune, in quanto quello del 26.2.2015, acquisito al procedimento di valutazione dell'impatto ambientale, risale, come il presupposto parere della Sovrintendenza, a circa un anno prima della presentazione del progetto da parte della controinteressata e deve comunque ritenersi implicitamente revocato nel momento in cui il medesimo Responsabile dell'area tecnica del Comune di Montereale, con provvedimento del 12.1.2016 prot. n. 202, ha emanato il provvedimento di sgombero della Cava di Monte Mozzano nei confronti della "Inerti Mozzano" per cessazione dell'efficacia della precedente concessione;

5) *violazione art. 146 d.lgs. n. 42/2004, mancata acquisizione parere obbligatorio Soprintendenza beni architettonici e paesaggistici*; sarebbe mancata l'acquisizione del parere obbligatorio della competente Soprintendenza, come imposto dal d.lgs. n. 42/2004, la cui necessità è peraltro confermata dal fatto che in passato tale autorizzazione è stata acquisita per progetti riguardanti la medesima area coinvolta;

6) *violazione art. 6 l.r. n. 25/1988 e della normativa in materia di usi civici (art. 12 l. 16 giugno 1927, n. 1766 e art. 41 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332). violazione art. 20 l.r. n. 54/1983*; la concessione alla "Inerti Mozzano" del suolo ricadente in zona di uso civico, e più in generale l'autorizzazione comunale all'esercizio dell'attività estrattiva, avrebbero dovuto seguire la procedura prevista dalla l.r. n. 25/1988; l'impugnata determinazione DPD/147 del 13.5.2020 dell'Ufficio Usi Civici della Regione di proroga del termine per la stipula dell'atto di concessione (previsto dalla determinazione dirigenziale DH7/365/USI CIVICI del 13.5.2010), che ha autorizzato il mutamento "di un'ulteriore porzione del demanio civico località Mozzano per il definitivo risanamento recupero ambientale dei luoghi connesso alla coltivazione della cava di inerti con ampliamento", sarebbe illegittima per violazione dell'art. 6, commi 1 e 2 l.r. n. 25/1988 poiché:

- non vi è stata una conforme deliberazione del Consiglio Comunale di Montereale;

- è mancata la fase di partecipazione per le osservazioni da parte dei cittadini;

- non vi è stata affissione all'albo pretorio;

inoltre poiché la concessione era scaduta il 30.6.2015, non sarebbe stata possibile la "proroga del termine per la stipula dell'atto di concessione";

7) *violazione art. 4 l.r. n. 25/1988, illogicità, incongruità ed irragionevolezza, omessa e carente istruttoria, violazione del principio di buon andamento e coerenza dell'operato della pubblica amministrazione in merito alla sdemanializzazione richiesta*; il progetto autorizzato prevede lo spostamento viario di un tratto appartenente a una strada intercomunale la cui sdemanializzazione non è consentita per contrasto con la l.r. Abruzzo n. 25/1988 che "persegue l'obiettivo di fare delle terre civiche strumento produttivo primario per lo sviluppo delle popolazioni abruzzesi delle zone interne, per l'incremento della forestazione e della zootecnia di montagna e di alta collina, nonché mezzo di salvaguardia e di valorizzazione ambientale delle zone interne. La Regione salvaguarda, comunque, i diritti originari e imprescrittibili delle popolazioni abruzzesi sulle terre civiche";

8) *violazione dei principi di trasparenza, legalità, cautela e prudenza da parte della pubblica amministrazione per omessa e/o errata valutazione sulla correttezza ed affidabilità della ditta "Inerti Mozzano" - violazione artt. 20 e 22 l.r. n. 54/1983.*

- *violazione art. 80, comma 5, lett. c) d.lgs. n. 50/2016*; il Comune e la Regione avrebbero dovuto applicare la l. n. 394/1991, il cui art. 6, comma 6, dispone la riduzione/messa in pristino dei luoghi e la ricostituzione delle specie animali e vegetali danneggiate, non già rilasciare l'autorizzazione alla che aveva ricevuto dal Comune l'intimazione di sgombero dell'area e dalla Regione la contestazione di gravi inadempimenti seguita da provvedimenti inibitori, perché rivelatasi negli anni soggetto inaffidabile e non credibile, come dimostrato dalle seguenti circostanze:

- il Ministero dell'Ambiente con nota prot. DPN-2007- 0017904, accertato che la cava veniva coltivata in modo irregolare rispetto al progetto di concessione, ha sospeso a tempo indeterminato ogni attività di estrazione di inerti;

- il Comune di Montereale ha annullato in autotutela di una D.I.A della controinteressata avente ad oggetto la realizzazione di opere all'interno del parco che necessitavano di rilascio del permesso di costruire e che non sono state rimosse;

- la "Inerti Mozzano", comunque tenuta a realizzare le opere di risanamento ambientale allo scadere della concessione, secondo il progetto approvato con atto di concessione del 22.3 2002, non ha mai ottemperato, malgrado le proroghe a tal fine accordate;

9) *eccesso di potere per contraddittorietà tra atti e provvedimenti*; la Regione ha contraddetto – con il giudizio favorevole del Comitato CCR-V.I.A. n. 2727/2016 - il precedente parere negativo n. 1992 del 7.6.2012: in tale giudizio il CCR -VIA aveva infatti affermato: "per la situazione morfologico-ambientale in cui l'attività svolta anche per la presenza del Parco nazionale Gran Sasso Monti della Laga si rende necessario prevedere la definitiva chiusura della stessa prevedendo anche la sistemazione ambientale dei luoghi interessati dall'estrazione";

10) *violazione p.r.g. n.t.a., e piano regionale paesistico, omessa e carente istruttoria, assoluta carenza e insussistenza dei presupposti*: il progetto della controinteressata prevede la deroga al P.R.G del Comune di Montereale, per l'apertura di nuove cave in zona agricola estensiva, benché essa non sia applicabile in quanto le NTA del P.R.G. (pag. 26 e ss.)

consentono solo in via transitoria la prosecuzione di cave già operanti, non certo l'apertura di nuove cave, e subordinano il rilascio di nuove autorizzazioni ad una specifica perizia idrogeologica, in specie mancata, benché l'area ricada in zona caratterizzata da "PS-pericolosità da scarpata" e ogni intervento sia subordinato al parere preventivo dell'Autorità di Bacino;

11) *violazione del principio di buon andamento, logicità e razionalità dell'operato della pubblica amministrazione. assoluta omissione e carenza istruttoria per lo spostamento viario*; lo spostamento previsto dal progetto della strada che collega il Comune di Montereale con altri comuni, tra cui quello di Pizzoli, avrebbe richiesto, prima dell'autorizzazione, la localizzazione del nuovo tracciato, il parere degli enti coinvolti, l'autorizzazione dell'Ente Parco e l'assunzione del relativo onere da parte della controinteressata che invece non se ne è fatta carico;

12) *eccesso di potere per violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa. illogicità, irrazionalità contraddittorietà dell'operato della pubblica amministrazione. omessa e carente istruttoria. - violazione art. 17, comma 6-ter della legge 18.5.1989 n. 183. violazione del piano stralcio di difesa dalle alluvioni. omessa acquisizione del parere dell'autorità di bacino*; il precedente giudizio del Comitato CCR V.I.A. n. 2296 del 29/10/2013 indicava chiaramente che il progetto di attività estrattiva interessa terreni collocati in "aree di pericolosità individuate dal PAI", con conseguente necessità di una richiesta del parere di competenza dell'Autorità di Bacino, mentre nel giudizio n. 2727/2016 del CCR-V.I.A. si legge in modo contraddittorio e immotivato che la stessa area coinvolta "non risulta interessata da vincoli o pericolosità individuate nel vigente P.A.I.";

13) *violazione e falsa applicazione dell'art. 11 l.r. n. 54/1983 e dell'art. 11 d.P.R. n. 380/2001*; la "Inerti Mozano" non ha allegato alla propria domanda di autorizzazione la "copia autentica del titolo giuridico sul quale si fonda la disponibilità della zona interessata alla coltivazione della cava" richiesto dall' art. 11 l.r. 54/1983 perché ormai la concessione era scaduta; l'istanza doveva pertanto essere respinta *de plano* a nulla rilevando la successiva stipula tra il Comune e la "Inerti Mozano" del contratto di concessione in data 30 dicembre 2020, poco prima di rilasciare l'autorizzazione alla coltivazione di cava e quasi quattro anni dopo la presentazione dell'istanza;

14) *violazione del principio dell'evidenza pubblica – violazione art. 6 l. 537/1993 e art. 23 l. 62/2005 – violazione della comunicazione della commissione europea del 14.4.2000 e delle circolari della Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per le politiche comunitarie, n. 945 dell' 1.3.2002 e n. 8756 del 6.6.2002 – violazione dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, mutuo riconoscimento e proporzionalità e delle disposizioni degli artt. da 28 a 30, da 43 a 55 del trattato. violazione art. 20 l.r. n. 54/1983*; la concessione dell'area pubblica destinata ad attività estrattiva non poteva essere rilasciata in favore della ditta "Inerti Mozano" senza il rispetto del principio di evidenza pubblica; già l'art. 6 della l. n. 537/93, e poi l'art. 23 della l. n. 62/2005 avevano vietato il rinnovo e/o la proroga dei contratti pubblici scaduti, disponendo che i nuovi contratti si possono stipulare solo a seguito di esperimento di gara ad evidenza pubblica;

15) *violazione dell'evidenza pubblica sotto altro avviso. violazione e falsa applicazione della l.r. n. 25/1988, dell'art. 42 Tuel – eccesso di potere e manifesta illogicità – incompetenza del tecnico comunale*; il 13 agosto 2020 il Responsabile del Servizio Tecnico del Comune, al quale erano giunte diverse segnalazioni e contestazioni in ordine alla violazione del principio di evidenza pubblica nel procedimento, ha pubblicato un "Avviso" rivolto a soggetti interessati a eseguire la proposta tecnico-economica per il risanamento con gestione della cava Mozzano del Comune di Montereale, realizzando un'evidente inversione procedimentale e senza sottoporre l'adesione all'avviso della stessa controinteressata al Consiglio Comunale, unico organo competente *ex art. 42 T.U.E.L.* a valutarla ed eventualmente ad accettarla;

16) *violazione l.r. n. 54/1983, art. 10, 14 e 15 - incompetenza Regione Abruzzo*; il procedimento avente ad oggetto la domanda di coltivazione di cava è stato portato avanti come Autorità Procedente dalla Regione Abruzzo, che ha indetto anche la Conferenza di Servizi, benché la competenza allo svolgimento del procedimento appartenga al Comune di Montereale, che avrebbe dovuto svolgere il ruolo di Autorità Procedente ad ogni effetto, ai sensi degli artt. 10, 14 e 15 l.r. n. 54/1983 essendo il ruolo del Servizio della Regione Abruzzo-Attività estrattive limitato allo svolgimento di attività di istruttoria tecnica *ex art. 12 l.r. n. 54/1983*;

17) *violazione artt. 3, 7, 8, 9 l.r. n. 54/1983*; la Regione Abruzzo è inadempiente dal 1983, non avendo approvato il P.R.A.E. Piano Regionale Attività Estrattiva, previsto dalla lett. a) dell'art. 3 della l.r. n. 54/1983; inoltre l'art. 11 della l.r. n. 54/1983 prevede che la domanda per esercitare l'attività estrattiva deve contenere: "Un progetto di risanamento ambientale elaborato in conformità delle indicazioni contenute nel P.R.A.E. (Piano regionale attività estrattive) che preveda il ripristino contemporaneo alla coltivazione procedendo per lotti di breve durata, compatibilmente con le esigenze delle tecniche di coltivazione proprie della cava in oggetto. [...] Almeno un anno prima della cessazione della attività estrattiva, salvo che la stessa prosegua in caso di rinnovo della concessione o dell'autorizzazione, deve essere presentato un progetto di risanamento dei luoghi, elaborato in conformità alle indicazioni contenute nel Piano Regionale"; la mancanza di tale piano renderebbe impossibile presentare una domanda autorizzativa completa e passibile di essere istruita e accolta;

18) *violazione dell'art. 6 della direttiva 43/92/CEE "habitat" - violazione dell'art. 5 del d.p.r.357/1997 - valutazione di incidenza - valutazione appropriata.* del parere favorevole nell'ambito del procedimento V.Inc.A. espresso dal Comune di Montereale con nota del 7 settembre 2016 è stato assunto da un funzionario in possesso del titolo di geometra e quindi

privo delle necessarie competenze in materia ambientale.

Si è costituita la Regione Abruzzo per resistere al ricorso e ne ha eccepito preliminarmente:

- l'irricevibilità per omessa tempestiva impugnazione degli atti presupposti all'autorizzazione comunale;
- l'inammissibilità per violazione del principio di sinteticità degli atti.

Resiste la controinteressata "Inerti Mozano" S.r.l. che eccepisce preliminarmente:

- l'improcedibilità dei motivi eccedenti i limiti dimensionali di redazione degli atti processuali, da intendersi per tali quelli contenuti nella prima stesura del ricorso, ancorché riproposti con la seconda stesura depositata in adesione all'invito del Presidente del Tribunale di riformulare in sintesi il gravame nel rispetto dei limiti dimensionali stabiliti dall'art. 13 *ter* delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo;
- l'inammissibilità del ricorso in quanto l'interesse e la legittimazione delle associazioni ambientaliste sussisterebbero solo ove si verifici o possa verificarsi un danno ambientale, mentre l'intervento autorizzato dal Comune avrebbe ad oggetto il risanamento ambientale di un'area compromessa dall'attività estrattiva;
- difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario sul sesto motivo di ricorso relativo al procedimento di mutamento di destinazione d'uso dell'area gravata da uso civico;
- difetto di interesse e di legittimazione dell'Associazione ricorrente a contestare il mutamento della destinazione d'uso civico.

Con istanza depositata il 27.5.2021 la ricorrente ha chiesto la riunione del giudizio a quello iscritto al n. r.g. 392/2017 pendente davanti al tribunale per ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

All'udienza del 3 novembre 2021 il ricorso è passato in decisione.

DIRITTO

1. La questione all'esame del collegio riguarda la concessione di terre civiche e l'autorizzazione all'ampliamento dell'attività estrattiva con contestuale risanamento ambientale del sito di escavazione di Monte Mozzano ubicato nel territorio del Comune di Montereale, già coltivato dalla controinteressata S.r.l. "Inerti Mozano".

2. Preliminarmente si esaminano le eccezioni opposte al ricorso introduttivo nei limiti della rilevanza della successiva decisione di merito.

2.1. L'eccezione di tardività del ricorso sollevata dalla Regione Abruzzo è infondata perché gli atti presupposti all'autorizzazione rilasciata dal Comune ex l.r. Abruzzo n. 54/1983 sono stati impugnati unitamente a detta autorizzazione che costituisce il provvedimento conclusivo del complesso procedimento autorizzativo dal quale dipende l'esercizio dell'attività considerata lesiva degli interessi tutelati dalla ricorrente.

Si rinvia in proposito ai principi già espressi dalla sezione: "*L'impugnazione immediata delle determinazioni della commissione v.i.a. deve intendersi come facoltà e non come onere della parte, atteso che tali determinazioni non esprimono un giudizio definitivo sul progetto, la cui realizzabilità è resa possibile solo dal rilascio del provvedimento finale; di conseguenza, anche ove il parere incida in modo ineluttabile sul contenuto provvedimento, condizionando il tipo di decisione da assumere, resta sempre impregiudicata la facoltà per gli interessati di attendere la definizione del procedimento autorizzatorio al quale la valutazione di impatto ambientale accede, per impugnare congiuntamente tanto l'atto conclusivo di quel procedimento, quanto la pronuncia di v.i.a.*" (T.A.R. , L'Aquila, sez. I, 01/03/2016, n. 117).

2.2. Deve essere respinta anche l'eccezione della Regione Abruzzo di inammissibilità del ricorso per violazione del principio di sinteticità, perché la ricorrente, dopo aver chiesto l'autorizzazione al superamento del limite dimensionale dell'atto introduttivo del giudizio, si è adeguata all'invito del Presidente della sezione di riformulare in sintesi le proprie difese nei limiti stabiliti dall'art. 13 *ter* delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, ripresentando il ricorso che, escluse le tabelle e le fotografie inserite nel corpo dell'atto, risulta in linea con i limiti dimensionali stabiliti dal decreto n. 167 del 22.12.2016 del Presidente del Consiglio di Stato recante "*i criteri di redazione e i limiti dimensionali dei ricorsi e degli altri atti difensivi nel processo amministrativo*".

2.3. Non merita condivisione neppure l'eccezione della controinteressata che ritiene inammissibili i motivi eccedenti il limite dimensionali di redazione del ricorso anche se riformulato, poiché una tale preclusione non risulta né dall'art. 13 *ter* delle disposizioni di attuazione del codice del processo amministrativo, né dal citato decreto n. 167 del 22.12.2016.

2.4. Non può essere accolta nemmeno l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse e per difetto di legittimazione sul presupposto che le associazioni ambientaliste potrebbero agire a tutela degli interessi diffusi ove si faccia questione di un danno ambientale mentre l'intervento in questione avrebbe ad oggetto il risanamento ambientale di un'area compromessa dall'attività estrattiva.

Il rilievo implica la soluzione di una questione di merito ed è esso stesso inammissibile perché presuppone che si stabilisca se l'intervento autorizzato sia di mero ripristino dell'area o implichi l'autorizzazione all'escavazione che è un'attività di sicuro impatto ambientale.

3. Non ricorrono poi le condizioni per disporre la riunione del ricorso a quello pendente iscritto al r.g. n. 392/2017 avverso il giudizio favorevole del CCR-VIA n. 2727 del 1°.12. 2016, perché i due giudizi hanno parti e oggetto parzialmente diversi.



4. Nel merito il ricorso è fondato.

Occorre muovere dai dati di fatto provati o non contestati.

4.1. Il Ministero della transizione ecologica ha depositato, in data 23.9.2021, la cartografia allegata al d.P.R. 5 giugno 1995 che ha istituito il Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga e ha affermato che l'area di escavazione e di modifica della viabilità si trova nel perimetro del Parco, come sostenuto *ab initio* dalla ricorrente, nel quale è vietata "l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali", ai sensi dell'art. 11, comma 3, lett. b) l. n. 394/1991.

L'asserzione del Ministero non richiede accertamenti istruttori perché risulta altresì confermata *ex professo* dallo stesso parere del CCR-VIA 2727 del 1.12.2016.

4.2. L'area è inoltre inserita:

- nella Rete "Natura 2000" e, in particolare, nella Zona di Protezione Speciale IT7110128, compresa nel "Parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga" (cfr. giudizio CCR-VIA 2727 del 1°.12.2016);

- in zona agricola estensiva e in zona agricola di rimboschimento del PRG del Comune di Montereale che vieta l'apertura di cave e consente solo in via transitoria la prosecuzione di cave già operanti, purché autorizzate dal Comune, previa domanda contenente un dettagliato programma dell'attività estrattiva, le risultanze di una competente perizia idrogeologica e l'impegno dell'impresa al ripristino integrale della superficie scavata, mediante terreno vegetale (zone produttive agricole – zona E - par. III NTA del PRG – pag. 26).

4.3. Ai fini del decidere è pertanto necessario stabilire se l'attività oggetto di autorizzazione implica "l'apertura e l'esercizio di una cava", o, come sostenuto dalla Regione Abruzzo e dalla controinteressata, un intervento che ha come oggetto principale il risanamento ambientale che richiede necessariamente un ampliamento del sito di estrazione e la dislocazione di un tracciato viario.

Va chiarito innanzitutto che l'obbligo di ripristino ambientale è elemento costitutivo dell'autorizzazione all'apertura e coltivazione di una cava, ai sensi dell'art. 16 della citata legge regionale n. 54/1983 e dell'art. 11 della stessa legge che obbliga il richiedente a presentare, unitamente all'istanza, un progetto di risanamento.

Ne consegue che, perché possa ritenersi ammissibile in "zona parco" l'intervento che contempla sia l'ampliamento del sito di estrazione preesistente con estrazione e asportazione di minerali, sia l'attività di risanamento ambientale, occorre che si evinca con certezza dagli atti del procedimento:

- che il progetto presentato dalla "Inerti Mozano" abbia come oggetto principale il risanamento dell'area di estrazione ai fini della dismissione del sito;

- che l'ampliamento della cava sia a tal fine inevitabile;

- che eventuali opere di escavazione siano limitate al minimo indispensabile per rimodellare il profilo del paesaggio compromesso dalla precedente attività estrattiva, per poi rinaturalizzarlo con impianti vegetali.

4.4. A tal fine sul piano fattuale hanno rilevanza le seguenti circostanze:

- è in atti il provvedimento di concessione di terre civiche (particella 499) del 7.2.1996 che ha accolto l'istanza della ditta "Di Stefano Angelo" - trasformatasi in seguito in "Inerti Mozano" S.n.c. di Di Stefano Angelo & C. dante causa di Inerti Mozano S.r.l. - di autorizzazione dell'attività estrattiva sulla base del progetto di coltivazione e risanamento ambientale del sito estrattivo oggetto del provvedimento impugnato con durata pari a sei anni, per un volume estraibile di 69.000 mc;

- successivamente la "Inerti Mozano" S.n.c. di Di Stefano Angelo & C. ha esercitato l'attività estrattiva (sulle particelle 499 e 437) con autorizzazione in proroga del 22.3.2002 del Comune di Montereale, per ulteriori dieci anni (cfr. giudizio CCR-VIA n. 2675 del 28/6/2016); ad essa è subentrata nel 2003 la "Inerti Mozano S.r.l. nella gestione della cava;

- con verbale del 24.9.2007 il "Servizio attività estrattive e minerarie" della Regione Abruzzo ha contestato alla "Inerti Mozano" una serie di infrazioni (*non è stata mantenuta la distanza di metri 10 dal piede del fronte della cava nella zona ovest tra le sezioni 3 e 4 le scarpate di abbandono tra le sezioni 3 e 4 hanno un profilo strapiombante ...*), ha prescritto "entro trenta giorni di mettere in sicurezza il fronte di scavo e di anticipare le opere di ripristino con il rifacimento dei gradoni con i profili e le pendenze delle scarpate, così come da progetto approvato tra le sezioni 3 e 4" e ha sospeso contestualmente l'attività estrattiva;

- con diffida del 12.1.2016 prot. n. 202 il Comune di Montereale ha intimato il rilascio entro sessanta giorni dei terreni che la controinteressata conduceva con concessione in proroga esclusivamente per le residue attività, esclusa l'attività estrattiva, proroga scaduta il 30 giugno 2015;

- con domanda del 9.12.2016 la "Inerti Mozano" ha chiesto alla Regione Abruzzo "il rilascio dell'autorizzazione per l'ampliamento e prosecuzione dell'attività estrattiva nella cava di inerti con risanamento ambientale dei luoghi in località "Monte Mozzano" del Comune di Montereale.....Detto ampliamento è adiacente alla cava esistente...";

- il progetto di coltivazione autorizzato con il provvedimento comunale del 9.2.2021 impugnato "prevede una estrazione complessiva di circa 606.265 mc che comprende la volumetria residuale già autorizzata e non escavata e la volumetria derivante dall'ampliamento" (cfr. giudizio CCR-VIA n. 2727 del 1°.12.2016);

- nell'autorizzazione impugnata si è stabilito che l'attività è consentita per la durata complessiva di sedici anni (la durata massima ex art. 20 l.r. n. 54/1983 è di venti anni) di cui quindici da impegnarsi "per la sola estrazione" di un volume "ancora" estraibile di complessivi mc 606.265,00, con una media annua di mc 40.400,00;

- le superfici di terreno interessate dall'intervento risultano essere quelle già autorizzate in precedenza di mq 51.533 e un'area ulteriore di mq 11.098 adibita a strada che il progetto autorizzato prevede di dislocare (cfr. giudizio CCR-VIA n. 2727 del 28/6/2016).

4.5. Da nessuno degli atti del procedimento culminato con l'autorizzazione impugnata emergono argomenti certi che inducano a qualificare il progetto approvato come avente ad oggetto il risanamento del sito di estrazione con esplicita e univoca dimostrazione che l'ulteriore attività di escavazione è l'unica tecnica possibile per pervenire a tale risultato.

4.6. Al contrario, numerosi e concordanti sono gli argomenti che conducono all'opposta conclusione, ovvero che il provvedimento impugnato abbia autorizzato l'esercizio di nuova attività estrattiva, in parte su un sito dismesso, quasi interamente compreso nel perimetro del parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga e, in ampliamento, su altre aree, parimenti comprese nel parco, e che il progetto di risanamento ad essa allegato non descriva altro che l'attività accessoria, successiva all'estrazione, di rinaturalizzazione del sito imposta dalla legge regionale n. 54/1983 nei procedimenti ordinari di autorizzazione e eventuale concessione di suolo pubblico per l'esercizio di attività estrattiva.

4.6.1. La durata pari a sedici anni, a fronte di precedenti atti concessori per attività estrattiva di durata pari a sei e dieci anni, di cui quindici destinati "modellare" il sito di estrazione mediante prelievo di calcare, avrebbe imposto il vaglio di altre soluzioni meno invasive e la conseguente dimostrazione analitica della impossibilità di far fronte al risanamento, senza dover asportare ulteriori mc 606.265,00 di minerale, tanto più se si considera che lo studio di incidenza ambientale presentato dalla controinteressata, in seno al procedimento di valutazione di incidenza, giudica l'intervento, che si richiede di autorizzare, "un sicuro detrattore della qualità ambientale".

4.6.2. Come riferito nel giudizio CCR-VIA n. 2727 del 1° 12.2016, nella quantità di materiale estraibile sono compresi *la volumetria residuale già autorizzata e non escavata*, mentre se il fine perseguito fosse il risanamento dell'area, un tale, così ingente prelievo avrebbe dovuto essere giustificato solo se strettamente funzionale alla ricostituzione dell'ambiente naturale, non già perché autorizzata da precedenti concessioni.

4.6.3. Lo stato di grave compromissione di sito di estrazione è poi dimostratamente imputabile alla "Inerti Mozano" che ha esercitato l'attività estrattiva in violazione del progetto assentito con la proroga decennale del 22.3.2002, come si evince dal verbale del 24.9.2007 di infrazione elevato dalla Regione Abruzzo.

Con detto verbale la Regione Abruzzo, rilevata la conformazione a strapiombo del fronte della cava, ha intimato alla concessionaria la realizzazione di gradoni con i profili e le pendenze delle scarpate previste in progetto e ha sospeso l'attività estrattiva.

In sede di osservazioni al verbale del 24.9.2007 la concessionaria ha sostenuto (nota del 9.10.2007), sostenendo di non essere responsabile della situazione dello stato dei luoghi, che avrebbe solo "ereditata" dal precedente gestore, perché, come si evince dal parere legale del 13.3.2018 (all. 17 della controinteressata), la "Inerti Mozano" S.r.l. subentrò alla "Inerti Mozano" S.n.c. nella concessione del 1996 e nella successiva proroga, assumendone quindi tutti gli obblighi, ai sensi dell'art. 18 della l. 54/1983.

4.7. Quanto detto conferma, da un lato, che il risanamento dell'area, quale obbligo non adempiuto dalla concessionaria, non può costituire oggetto principale di una nuova concessione mineraria in favore della concessionaria inadempiente, semmai, come si dirà, il presupposto per l'adozione di misure sanzionatorie e rimediale, dall'altro è incontrovertibile che, cessata ogni lecita attività estrattiva e venuto meno il titolo di disponibilità dell'area da parte della "Inerti Mozano" S.r.l., tutti gli atti successivi al 30.6.2015 (data di scadenza dell'ultima proroga della concessione), istruttori, preparatori e concessori culminati con l'autorizzazione all'ampliamento della cava, si pongono in frontale contrasto con il divieto di aprire nuove cave all'interno dell'area del parco nazionale del Gran Sasso e dei Monti della Laga posto:

- dalla l. 394/1991 e dall'art. 10, 6° comma del regolamento del parco che consente solo interventi di recupero ambientale, - dall'art. 5 comma 1 lett. n) del d.m. 17.10.2017 n. 184, che vieta l'apertura di nuove cave nelle zone ZPS, dalla d.G.R. Abruzzo n. 451/2009 che a quest'ultimo si conforma,

- dalle NTA del PRG del Comune di Montereale che vietano l'esercizio di "industrie estrattive e le cave di pietra, di ghiaia, di sabbia, di argilla e simili" in zona agricola, ove ricade l'area oggetto dell'intervento autorizzato.

4.8. Non ha alcun rilievo, in senso contrario, il fatto variamente valorizzato dalle parti resistenti e dalla controinteressata che, di fatto, la cava già c'era all'interno del parco e non si sarebbe trattato quindi di autorizzare l'apertura di un nuovo sito di coltivazione.

La Regione e la "Inerti Mozano" non considerano infatti che, all'interno del parco del Gran Sasso Monti della Laga, la cava - ancorché dismessa o abbandonata - non doveva più esserci perché la controinteressata, ai sensi dell'art. 11, terzo comma, della l. n. 54/1983 e degli atti concessori sopra menzionati, avrebbe dovuto, da tempo, provvedere al risanamento dei luoghi, mediante ricostituzione del cotico e riforestazione delle scarpate e delle parti di terreno danneggiate, in esecuzione degli obblighi assunti con il subentro nella precedente concessione del 22.3.2002.

4.9. In conclusione, appare evidente che l'autorizzazione comunale e gli atti presupposti impugnati hanno assentito l'attività estrattiva sul presupposto che la cava fosse ancora esistente, senza aver considerato che l'esistenza della cava è un mero dato di fatto, dovuto al perdurante inadempimento della "Inerti Mozano" dell'obbligo di eseguirne il risanamento. Di tale obbligo il Comune e la Regione Abruzzo, per quanto di rispettiva competenza, avrebbero dovuto da tempo esigere l'adempimento, ai sensi dell'art. 29 della l.r. n. 54/1983, anche in danno della concessionaria, con escussione delle polizze

fideiussorie stipulate a garanzia degli impegni assunti con le concessioni minerarie ed eventuale indizione di una procedura selettiva per l'esecuzione dei lavori di risanamento, salvo il risarcimento del maggior danno conseguente alla conformazione del sito di estrazione, risultante dall'attività estrattiva, diversa da quella prevista nella proroga della concessione del 22.3.2002.

Del resto, se l'intervento approvato, come sostenuto dalla controinteressata e dalla Regione, consiste nel risanamento ambientale del sito, l'autorizzazione per cui è causa avrebbe dovuto avere ad oggetto l'esecuzione di un appalto di lavori pubblici da affidare con procedura di evidenza pubblica non un contratto accessivo a una concessione di beni demaniali.

4.10. Per quanto detto, in accoglimento del primo, secondo, terzo e decimo motivo di ricorso devono essere annullati:

- il parere favorevole dell'Ente gestore del "Parco nazionale Gran Sasso Monti della Laga", perché presta assenso all'avvio ed esercizio di una nuova attività di escavazione, che invece è interdetta in via assoluta dalla l. 394/1991 e dall'art. 10, 6° comma del regolamento del parco;

- il giudizio favorevole del CCR-Via della Regione Abruzzo n. 2727 del 28/6/2016, che erroneamente considera esterno al perimetro del parco gran parte del sito di estrazione.

- la deliberazione del Consiglio del Comune di Montereale n. 35 del 31 dicembre 2020, avente ad oggetto "Cava Mozano – approvazione proposta tecnico/economica per il risanamento con gestione della cava nel Comune di Montereale formulata dalla Soc. Inerti Mozano S.r.l.", perché in contrasto con il divieto posto dalle NTA del piano regolatore di esercizio di attività estrattive in zona agricola;

- l'autorizzazione n. 01/Cave del 9 febbraio 2021, Prot. n. 1586 del 9 febbraio 2021 del Comune di Montereale che risente dei vizi dei predetti atti presupposti;

5. Deve essere annullata anche la V.Inc.A. prot. n. 6937 del 7.9.2016 del Comune di Montereale.

L'art. 5 comma 5 del d.P.R. 357/1997 stabilisce: "Ai fini della valutazione di incidenza dei piani e degli interventi di cui ai commi da 1 a 4, le regioni e le province autonome, per quanto di propria competenza, definiscono le modalità di presentazione dei relativi studi, individuano le autorità competenti alla verifica degli stessi, da effettuarsi secondo gli indirizzi di cui all'allegato G, i tempi per l'effettuazione della medesima verifica, nonché le modalità di partecipazione alle procedure nel caso di piani interregionali".

L'art. 46 bis, comma 6, lettera b) della l.r. Abruzzo n. 11/1999 demanda alla Regione la valutazione di incidenza ambientale degli interventi o progetti, nonché ogni attività potenzialmente incidente sui siti Natura 2000, di competenza regionale, provinciale o comunale; il progetto del quale si discute appartiene incide su un sito Natura 2000.

I "Criteri ed indirizzi in materia di procedure ambientali" della Regione Abruzzo di cui all'allegato 2 della d.G.R. n. 119/2002, approvati dalla Giunta regionale d'Abruzzo (in attuazione della delega prevista dall'art. 46 l.r. Abruzzo n. 11/1999), con deliberazione n. 209/2008 (pubblicata nel B.U. Regione Abruzzo 30 aprile 2008, n. 25 ordinario):

- ribadiscono che, in materia di valutazione d'incidenza, l'autorità competente è la Regione, per il tramite del CCR –VIA (Comitato di coordinamento regionale per la valutazione d'impatto ambientale) costituito, ex art. 3 comma 4 l.r. Abruzzo 9.5.1990 n. 66, dal Presidente della Giunta regionale, dal coordinatore del Settore Urbanistica B.B.A.A. e Cultura e da quello del Settore Ecologia e Tutela dell'Ambiente, dai dirigenti dei seguenti Servizi Regionali: Beni ambientali, Assetto del territorio, Amministrativo per l'Urbanistica, Genio civile competente per territorio, Ecologia, Difesa del suolo, Ispettorato ripartimentale delle foreste competente per territorio e infine da tre esperti in materia ambientale, designati dal Consiglio regionale;

- stabiliscono che "la relazione per la valutazione d'incidenza deve essere predisposta da professionalità adeguate ai contenuti specifici della stessa";

Il collegio ritiene che la "relazione per la valutazione d'incidenza" coincide o fa parte dello studio richiesto dall'art. 5 comma 5 del d.P.R. n. 357/1997 al soggetto proponente volto a individuare e valutare, i principali effetti che l'intervento proposto può avere sul sito di importanza comunitaria.

È possibile a questo punto trarre la seguente conclusione: se al soggetto che, come in specie, propone l'intervento da realizzare in area "Natura 2000", è richiesto uno studio o relazione "redatto da professionalità adeguate ai contenuti specifici della stessa", da sottoporre ex lege, ai fini della valutazione di incidenza, al CCR-VIA, a sua volta composto da funzionari ed esperti competenti in tutti gli ambiti professionali potenzialmente coinvolti nella valutazione tecnica richiesta dal progetto, è del tutto evidente che tale valutazione, ove sia demandata dalla Regione ai Comuni, deve essere espressa da un ufficio che disponga di competenze analoghe a quelle del CCR-VIA, altrimenti viene a mancare la garanzia di adeguata ponderazione dello studio di incidenza se ne fosse demandato l'esame a soggetti che non sono in grado di valutarlo.

Deve presumersi che l'"Area Lavori pubblici ed Urbanistica" del Comune di Montereale, cui è preposto un funzionario in possesso del titolo di geometra, non dispone, come sostenuto dalla ricorrente, di tutte le competenze richieste perché sia espressa un'adeguata valutazione di incidenza ambientale e quindi garantita la tutela del sito ZTS interessato dall'intervento proposto dalla "Inerti Mozano".

Non è fondata, in proposito, l'obiezione della "Inerti Mozano" che ritiene comunque assorbita la valutazione di incidenza nel procedimento di VIA concluso positivamente dal CCR-VIA, ai sensi dell'art. 12 della l.r. Abruzzo 20 agosto 2015, n. 22.

La disposizione citata non esonera l'autorità competente alla valutazione di impatto ambientale dall'esperire anche la più specifica valutazione di incidenza, ma dispone che entrambe siano rese dall'autorità competente per la VIA (art. 12 comma 1 lett. b): *“la valutazione dell'Autorità Competente [alla VIA] tiene conto degli esiti delle procedure di valutazione di incidenza ambientale).*

Ebbene, nel caso in decisione il CCR-VIA ha reso il solo giudizio favorevole di valutazione dell'impatto ambientale, indicandone fra i presupposti la valutazione di incidenza resa dal Comune, alla quale già il precedente giudizio n. 2296 del 29.10.2013 aveva subordinato il riesame del progetto.

Ne consegue che i vizi di del provvedimento di V.Inc.A. comunale, assunto da un organo privo delle competenze necessarie, si estendono inevitabilmente al giudizio VIA che a detta valutazione fa rinvio.

In conclusione, anche il provvedimento prot. n. 6937 del 7.9.2016 del Comune di Montereale deve essere annullato in accoglimento del diciottesimo motivo.

Il ricorso pertanto deve essere accolto stante la fondatezza dei motivi 1, 2, 3, 10 e 18, assorbiti tutti gli altri e le relative eccezioni.

Le spese seguono la soccombenza.

(Omissis)

