

Attività abusiva di cava svolta in assenza di un vigente provvedimento di autorizzazione

Cons. Stato, Sez. V 6 marzo 2023, n. 2304 - Quadri, pres. f.f.; Fasano, est. - Iannotta (avv. Sarro) c. Regione Campania (avv. Panariello) ed a.

Cave e torbiere - Cave - Attività abusiva di cava svolta in assenza di un vigente provvedimento di autorizzazione - Sospensione *ad horas* di qualsiasi attività, comprese quelle dell'impianto di frantumazione, all'interno della cava dismessa di calcare.

(*Omissis*)

FATTO

1. Il Sig. Stelio Paolo Iannotta presentava, con istanza prot. n. 4587 del 30.05.2011, al Comune di Gioia Sannitica (CE), domanda per ottenere l'autorizzazione all'esecuzione dei lavori di ricomposizione ambientale della cava calcarea dismessa, ubicata in località Santangiolillo, nel Comune di Gioia Sannitica.

1.1. In data 11.10.2011, la Commissione per il Paesaggio, giusto verbale n. 05 decisione n. 03, esprimeva parere favorevole, e il Comune di Gioia Sannitica, con nota prot. n. 7968 del 11.10.2012, indicava, ai sensi dell'art. 14 della Legge 241/1990, conferenza dei servizi decisoria, convocando la Soprintendenza BB.AA.CC. per le Province di Caserta e Benevento, la Giunta Regionale della Campania — Settore Cave, Miniere e Torbiere, l'Arpa Campania, ASL CE, l'Autorità di Bacino dei Fiumi Tiri-Garigliano e Volturno.

1.2. Con nota prot. n. 23708 del 06.11.2012, la Soprintendenza formulava richiesta di integrazione documentale: di conseguenza, alla prima riunione della conferenza dei servizi tenutasi il 14.11.2012, veniva disposto un rinvio a data da destinarsi al fine di consentire alla parte la produzione della documentazione aggiuntiva.

Nelle more della indizione di una nuova riunione, la Giunta Regionale della Campania — Settore Cave, Miniere e Torbiere, con note prot. n. 2012.0878571 del 28.11.2012 e prot. 2012.0943487 del 20.12.2012, comunicava che le funzioni in materia idrogeologica e di bonifica e tutela delle acque erano state trasferite, ai sensi dell'art. 33, comma 1, della L.R. n. 1/2008, all'Agenzia regionale campana per la difesa del suolo (A.R.CA.DI.S.), sicché il Comune convocava anche l'A.R.CA.DI.S.

1.3. In data 26.02.2014, si teneva un'ulteriore conferenza dei servizi in cui, a causa dell'assenza dell'ASL, nonché in ragione della perdurante mancata partecipazione dell' A.R.CA.DI.S., i lavori di chiusura del procedimento venivano rinviati al 02.04.2014.

1.4. Con atto di significazione ed invito (prot. n. 2288 del 27.03.2014), il Sig. Stelio Paolo Iannotta rappresentava al Comune che la mancata partecipazione dell' A.R.CA.DI.S. non costituiva elemento ostativo alla definizione del procedimento, potendosi al contrario qualificare, ai sensi dell'art. 14 ter, comma 7, della Legge 241/1990, atto di assenso tacito. Tuttavia, tale nota non veniva presa in considerazione e, alla conferenza dei servizi del 02.04.2014, veniva verbalizzato che, in mancanza del pagamento dei diritti sanitari, veniva espresso parere sfavorevole.

2. Stelio Paolo Iannotta presentava ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Campania avverso tali provvedimenti. Il T.A.R. per la Campania, con ordinanza n. 1105 del 02.07.2014, accoglieva l'istanza cautelare, disponendo che l'Amministrazione precedente dovesse emettere la determinazione finale, prescindendo sia dalla mancata partecipazione di A.R.CA.DI.S. sia dai rilievi ostativi della ASL.

Facendo seguito all'ordinanza del T.A.R., il Comune, con nota prot. n. 5743 del 23.08.2014, indicava per il giorno 08.09.2014 una nuova riunione della conferenza dei servizi convocando nuovamente tutte le Amministrazioni interessate, ivi compresa la Giunta Regionale della Campania — Settore Cave, Miniere e Torbiere e l'ARCADIS. A tale riunione l'A.R.CA.DI.S. non partecipava, pertanto, l'Amministrazione comunale, in conformità al disposto della pronuncia cautelare, considerava acquisito il consenso tacito dell'A.R.CA.DI.S., ex art. 14 ter comma 7 della Legge 241/1990, adottando il provvedimento finale prot. n. 7151 del 24.10.2014 con cui veniva approvato il progetto del ricorrente. Il T.A.R. Campania — Napoli, Sez. IV, con sentenza n. 6273/2014, dichiarava la cessazione della materia del contendere.

Il ricorrente dava inizio ai lavori, ma, in seguito ad un accertamento del Genio Civile, la Regione Campania, con Decreto Dirigenziale n. 39 del 20.11.2015, ritenendo il provvedimento di approvazione del progetto invalido (in quanto proveniente da un'Autorità non competente e rimarcando viceversa la competenza dell'A.R.CA.DI.S), disponeva, ai sensi dell'art. 26, comma 3, della L.R. 54/1985, la sospensione *ad horas* di qualsiasi attività all'interno della cava; inoltre, con Decreto Dirigenziale n. 40 del 23.11.2015, comminava la sanzione amministrativa di cui all'art. 28, comma 1, della L.R. 54/1985 per l'attività abusiva di cava svolta in assenza di un vigente provvedimento di autorizzazione.

3. Paolo Stelio Iannotta proponeva ricorso avverso i suddetti decreti dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania che veniva respinto, con sentenza n. 5043 del 2016, in quanto “*come già osservato in sede cautelare, il*



ricorrente in realtà non procedeva al recupero ambientale ma continuava ad esercitare attività di estrazione a scopo di lucro, sicché – indipendentemente dalla competenza ad indire la conferenza di servizi – l'attività in concreto esercitata dal ricorrente può essere qualificata come abusiva.” Il Collegio di prima istanza rammentava che il Corpo Forestale dello Stato aveva accertato, in data 13.11.2015, l'esercizio di attività estrattive nella cava in questione, sicché non era fondata la deduzione difensiva secondo cui il ricorrente procedeva al recupero ambientale, continuando in realtà ad esercitare l'attività di estrazione a scopo di lucro, pertanto, indipendentemente dalla competenza ad indire la conferenza di servizi, l'attività in concreto esercitata poteva essere qualificata come abusiva. Il Tribunale non riteneva dimostrato che il materiale estratto era finalizzato ad eseguire il rimodellamento per la ricomposizione ambientale, quale fase essenziale per la replicazione morfologica.

4. Avverso la suddetta pronuncia, Paolo Stelio Iannotta ha proposto appello, denunciando: “I) *Errori in iudicando – violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 14bis e 14ter della l. 241/1990 e della LL.R.R. N. 54/85 e 17/95 – violazione del piano regionale per le attività estrattive e del piano di recupero ambientale del territorio della provincia di Caserta compromesso dall'attività estrattiva delle cave abbandonate abusive e dismesse approvato ai sensi 8 dell'art. 11 O.M. 3100/2000 – violazione artt. 63, 64 e 65 del dlgs 104/2010 - eccesso di potere – inesistenza dei presupposti in fatto ed in diritto – difetto di motivazione – difetto di istruttoria; II) Errori in iudicando – violazione e falsa applicazione articoli 3, 14bis e 14ter della legge 241/1990, delle LL.R.R. N.54/85 e 17/95, del piano regionale per le attività estrattive, del piano di recupero ambientale del territorio della provincia di Caserta compromesso dall'attività estrattiva delle cave abbandonate abusive e dismesse – eccesso di potere – inesistenza dei presupposti in fatto ed in diritto – difetto di motivazione difetto di istruttoria – riproposizione primo motivo di ricorso non esaminato dal giudice di primo grado. III) Errori in iudicando – riproposizione di domande ed eccezioni non esaminate in primo grado”.*

5. La Regione Campania si è costituita in resistenza, concludendo per il rigetto dell'appello.

5.1. L'A.R.CA.DI.S. – Agenzia Regionale Campania Difesa Suolo, si è costituita eccependo, con memoria, il proprio difetto di legittimazione passiva.

6. All'udienza straordinaria del 14 dicembre 2022, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

7. Con il primo motivo di appello, si deduce l'illegittimità della sentenza impugnata, nella parte in cui statuisce che il ricorrente non stia procedendo ad una attività di recupero ambientale della cava, ma eserciterebbe una attività di estrazione a scopo di lucro, come evincibile dall'accertamento condotto il 13.11.2015 dal Corpo Forestale dello Stato. Tale affermazione si fonderebbe su presupposti assolutamente errati, e sarebbe viziata dall'omessa valutazione dei documenti prodotti in giudizio dal ricorrente. Il giudice di primo grado sarebbe incorso in un palese errore di valutazione degli atti di causa, in quanto non sarebbe stata condotta una attività di coltivazione/mera estrazione, ma una attività di ricomposizione ambientale che prevede, quale fase essenziale per la replicazione morfologica, il prelievo di una determinata quantità di materiale funzionale al rimodellamento.

L'appellante riferisce che tale attività di ricomposizione ambientale della cava è stata debitamente autorizzata, mediante l'approvazione di un progetto predisposto per ottemperare a specifiche prescrizioni normative, che impongono di procedere al recupero ambientale e paesistico delle cave oggetto di cessata attività estrattiva. L'attività di ricomposizione ambientale prevede limitate operazioni di prelievo di materiale calcareo essenziali per ricostruire il paesaggio naturale, attraverso la risagomatura dei c.d. gradoni e l'articolazione dei piani quotati. Il suddetto prelievo sarebbe consentito dalla normativa di settore e, in particolare, dall'art. 11 O.M. 3100/2000, che, all'art. 8, prevede espressamente la possibilità di rimodellamento mediante scavo e/o mediante riporto.

L'esponente precisa che il prelievo di materiale finalizzato alla ricomposizione ambientale, consentito, è una operazione nettamente distinta dalla mera attività estrattiva di coltivazione, non solo per il risultato finale, ma anche per l'entità notevolmente inferiore dei movimenti di terra. Pertanto, l'attività di prelievo di materiale, funzionale alla ricomposizione ambientale, non è configurabile ex lege quale attività estrattiva, ossia non è in alcun modo equiparabile alla mera coltivazione della cava. Sottolinea, altresì, che l'idoneità paesaggistica ambientale del suddetto progetto di ricomposizione è stata accertata dalla Soprintendenza che, con nota prot. n. 2301 del 30.1.2013, ha rilasciato il nulla – osta di compatibilità.

7.1. Le critiche non possono trovare accoglimento.

La controversia in esame ha per oggetto il Decreto Dirigenziale n. 39 del 20.11.2015 di sospensione di qualsiasi attività all'interno della cava dismessa di calcare in quanto svolta in assenza di un provvedimento di autorizzazione ed, inoltre, il conseguente Decreto Dirigenziale n. 40 del 23.11.2015 di comminazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 28, comma 1, della L.R. n. 54 del 1985 per l'attività di cava qualificata come abusiva.

La cava coltivata da Paolo Stelio Iannotta è sottoposta alla disciplina del 'Piano di recupero ambientale del territorio della provincia di Caserta compromesso dalle attività di cave abbandonate, abusive e dismesse' approvato, per effetto dell'art. 11 dell'O.M. n. 3100/2000 dal Commissario di Governo per l'emergenza Rifiuti, Bonifiche e Tutela delle Acque in Campania ed attualmente nelle competenze dell'Agenzia Regionale Campania Difesa Suolo (A.R.CA.DI.S) a cui è stato



trasferito dall'art. 33 della L.R. n. 1/2008. Ne consegue che non può trovare accoglimento l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'A.R.CA.DI.S., dalla stessa prospettata con memoria di costituzione.

L'appellante ha sostanzialmente dedotto di svolgere nella predetta cava una attività di ricomposizione ambientale, debitamente autorizzata, per la quale sarebbe consentito il prelievo di materiale in piccole quantità per ricostruire il paesaggio naturale attraverso la risagomatura dei c.d. gradoni e l'articolazione dei piani quotati.

Emerge dai fatti di causa che, in occasione di un sopralluogo espletato in data 13 novembre 2015 dai funzionari regionali unitamente ad Agenti di P.G. del Corpo Forestale dello Stato, sono state accertate, all'interno del sito di cava oggetto di causa, attività di estrazione di materiale calcareo destinato agli impianti di lavorazione ubicati nel sito, ovvero alla commercializzazione verso terzi.

Non è contestato che l'appellante non è in possesso di un valido e legittimo provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva comprensivo della commerciabilità del materiale estratto, mentre assume di essere stato autorizzato per effettuare attività di ricomposizione ambientale della cava dismessa.

A tale riguardo, la Regione Campania, con memoria, ha eccepito anche l'invalidità di tale provvedimento autorizzativo, rilasciato da un organo incompetente, il Comune di Gioia Sannitica, emesso in totale carenza di potere.

In disparte la fondatezza di tale deduzione difensiva, stante la competenza, in ordine all'approvazione del progetto di riqualificazione ambientale, dell'A.R.CA.DI.S, va rilevato che l'attività di estrazione finalizzata al commercio a terzi esula dell'attività di ricomposizione e recupero ambientale del sito. Il ricorrente in primo grado, come precisato dal giudice di prima istanza, pur ribadendo di non esercitare una attività di mera estrazione, ma una attività di ricomposizione ambientale, ha ritenuto irrilevante che il materiale estratto sia stato commercializzato.

7.2. Nondimeno, l'appellante non ha allegato circostanze idonee a superare le conclusioni raggiunte dal giudice di prima istanza nella sentenza impugnata, il quale ha correttamente evidenziato che non è stato affatto dimostrato che il materiale sia stato estratto per eseguire il predetto rimodellamento.

Invero, ai sensi dell'art. 9, comma 2, L.R. Campania n. 54 del 1985, la ricomposizione ambientale deve prevedere la sistemazione idrogeologica, cioè la modellazione del terreno atta ad evitare frane o ruscellamenti e le misure di protezione dei corpi idrici suscettibili di inquinamento. Inoltre, deve essere garantito il risanamento paesaggistico, ossia la ricostituzione dei caratteri generali ambientali e naturalistici dell'area, in rapporto con la situazione preesistente e circostante, e la restituzione del terreno agli usi produttivi agricoli, analoghi a quelli precedentemente praticati, anche se con colture diverse.

Le emergenze processuali hanno dato, al contrario, rilevanza ad una vasta attività di estrazione, come è stato evincere dai rilievi fotografici, sicché le articolate deduzioni difensive dell'appellante, finalizzate a superare le critiche prospettate dal giudicante nella sentenza impugnata, non sono idonee ad adeguatamente supportare la tesi secondo cui l'attività di estrazione è stata finalizzata ad un rimodellamento morfologico del terreno, piuttosto che ad una attività estrattiva vera e propria a scopo di lucro. Non appaiono dirimenti le conclusioni rassegnate dal consulente tecnico di parte, nella relazione depositata in atti, che ha quantificato il materiale estratto al momento dell'accertamento (11.000 mc.), ritenendo tale attività perfettamente in linea con il progetto autorizzativo.

Ciò in quanto, nel verbale redatto dal Corpo Forestale dello Stato, munito di fede privilegiata quanto agli accertamenti svolti, precisa che *“le attività estrattive di recente realizzazione sono risultate aver interessato la porzione inferiore destra del fronte di cava, laddove è stato rinvenuto il mezzo meccanico cingolato Fiat – Hitachi FH200E provvisto di benna, ove è presente una zona di recente estrazione posta proprio in corrispondenza del piede del fronte che è stata intaccata prima di procedere al gradonamento superiore”*; *“le attività estrattive hanno interessato anche la porzione sommitale centrale del fronte di cava laddove sono state già realizzate diverse porzioni di gradoni aventi differente lunghezza, su almeno tre quote diverse, di cui alcune aventi una lunghezza di almeno 40 metri ed una larghezza variabile media di 5-6 mt., ed un'altezza dell'alzata anch'essa variabile fino a 6-7 mt. circa. ecc...”*.

Gli Ufficiali roganti non hanno fatto alcun riferimento ad attività di rimodellamento della cava, ma piuttosto all'attività di estrazione abusiva a fini di lucro, rilevando che sul posto erano presenti diverse persone che intendevano acquistare materiale per l'esercizio di attività edilizie.

8. Da siffatti rilievi consegue che nessuna censura merita la sentenza impugnata, con cui si è accertato la legittimità degli atti impugnati.

In ragione del rigetto del suddetto motivo, devono ritenersi assorbite le ulteriori censure. Con il secondo mezzo, infatti, l'appellante ha lamentato che le determinazioni adottate dalla Regione si fondano anche sulla asserita invalidità ed inefficacia del provvedimento di autorizzazione prot. n. 7151 del 24.10.2014 del progetto di ricomposizione ambientale del sito di cava, in quanto adottato da un'Autorità non competente, mentre con il terzo motivo ha riproposto i motivi non esaminati in primo grado. L'esame delle suddette critiche, stante i rilievi espressi, non determinerebbe una pronuncia di segno contrario.

9. In conclusione l'appello va respinto, e la sentenza impugnata va confermata.

10. Le spese di lite del grado seguono il criterio della soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it