

Illegittime le ordinanze di sospensione delle attività estrattive all'interno del territorio di un Parco Regionale

T.A.R. Toscana, Sez. II 5 maggio 2025, n. 814 - Cacciari, pres.; Faviere, est. - Cooperativa Apuana Vagli Sopra Soc. Coop. A R.L. (avv. Buffoni) c. Parco Regionale delle Alpi Apuane (avv. Mancino) ed a.

Cave e torbiere - Cava per la coltivazione del marmo all'interno del territorio del Parco Regionale delle Alpi Apuane - Ordinanza di sospensione di ogni attività di lavorazione nelle aree interessate dalle cavità carsiche e riduzione in pristino - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Cooperativa Apuana Vagli Sopra soc. coop. è concessionaria di una cava per la coltivazione del marmo di proprietà del Comune di Vagli Sotto (LU), denominata "Piastra Bagnata" sita nel Bacino Estrattivo "Monte Pallerina" nel Parco delle Alpi Apuane, costituita da diversi cantieri estrattivi (in particolare, tra quelli che risultano attivi, le cd. cava III a quota 1008 slm, cava VI a quota 1054 slm, cava V a quota 1088 slm e cava II a quota 1148 slm), in forza di un Provvedimento di Autorizzazione Unica Regionale (PAUR) rilasciato con DGR 945 del 20.07.2020 ai sensi dell'art. 27 bis del D.lgs. 152/2006 (provvedimento che oltre alla valutazione di incidenza ambientale – VINCA su alcune ZCS della Rete Natura 2000, include l'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva di cui all'art.16 della L.R.35/2015, l'autorizzazione Paesaggistica, ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs 42/2004, il nulla osta del Parco Regionale delle Alpi Apuane ai sensi dell'art. 31 della L.R. 30/2015, comprensivo dell'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico, l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti, ai sensi dell'art. 269 del D.Lgs. n. 152/06).

2. La cava si trova all'interno del territorio del Parco Regionale delle Alpi Apuane.

A seguito di alcuni sopralluoghi (del 18.11.2020 e del 14.4.2021) effettuati sulle attività estrattive da parte della Regione, ARPAT e Gruppo Carabinieri Forestale di Lucca e del seguente rapporto istruttorio formulato dai competenti uffici regionali, la Regione Toscana ha attivato, in data 26.05.2021, un procedimento ai sensi dell'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006, volto alla contestazione di alcune inadempienze alle prescrizioni contenute nel PAUR (segnatamente le prescrizioni nn. 6, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16 e 24) e alla adozione di provvedimenti di sospensione o revoca del titolo (ai sensi delle lettere b. e c. del citato art. 29). Con la comunicazione si disponeva, in via cautelativa, la sospensione delle attività.

A seguito di rituale procedimento, in data 25.6.2021 la Regione ha adottato il decreto (n. 10753), ai sensi del citato art. 29, comma 2 lett b) del D.Lgs. n. 152/2006, con il quale, per quanto di propria competenza, ha disposto il rinvio della istruttoria con riferimento alla verifica di ottemperanza di alcune prescrizioni del PAUR contestate (in particolare le nn. 6, 10, 12, 13, 14, 16 e 24), la immediata diffida per la produzione di documentazione atta a dimostrare l'adempimento alle prescrizioni nn. 8 e 9 nonché di porre subito in essere e rendicontare le misure previste dalla prescrizione n. 15 (al fine di garantire un'adeguata protezione delle cavità intercettate nei cantieri V e VI individuate nel Rapporto Istruttorio), mantenendo la sospensione delle attività limitatamente alle aree interessate da tale contestazione.

Al fine di effettuare le verifiche e svolgere le conclusioni istruttorie su quanto diffidato, la Regione ha convocato apposita conferenza di servizi istruttoria, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della l. n. 241/1990 (cui partecipano, tra gli altri, le strutture regionali coinvolte ed il Parco Regionale Alpi Apuane) che in sede di prima riunione avvenuta il 12.7.2025 ha disposto che, salvo alcuni approfondimenti istruttori, la Società poteva riprendere le lavorazioni in tutte le aree di coltivazione ad esclusione della Cava III (oggetto di sequestro della Procura e in attesa delle conclusioni del relativo procedimento di indagine) e delle aree ricomprese nel raggio di almeno 15 metri misurato dal bordo esterno degli ingressi delle cavità carsiche localizzate intercettate nei cantieri VI e V ed individuate nella documentazione fotografica contenuta nel Rapporto Istruttorio ed allegata all'ordinanza n. 5/2021 del Parco Regionale.

Tali conclusioni sono state versate nel decreto regionale n. 12266 del 16.07.2021 nel quale la Regione, dato atto che l'impresa ha ottemperato alle diffide di cui al precedente decreto e salve alcuni supplementi di monitoraggio ed istruttori imposti alla Società, confermava la ripresa delle attività nella cava tranne che nelle aree individuate nel verbale della conferenza di servizi sopra citato.

Con riferimento a quest'ultimo passaggio occorre evidenziare che in ragione della ritenuta violazione della prescrizione n. 15 del citato PAUR il Presidente la Parco ha emesso, ai sensi dell'art. 64 della LRT n. 30/2015, l'ordinanza n. 5 del 29.6.2021, notificata il 13.7.2021 e meglio indicata in epigrafe, con la quale si dispone la sospensione delle attività estrattive, si ordina la rimozione di eventuali ostacoli alla effettuazione di ispezioni geologiche, la realizzazione di opere finalizzate alla tutela dell'ambiente carsico nonché la redazione di una perizia di raffronto tra lo stato attuale e quello autorizzato.



2. Avverso tale ordinanza l'impresa ha notificato un primo ricorso (il 12.10.2021, iscritto al NRG n. 1263/2021), ritualmente depositato avanti questo Tribunale, con il quale lamenta, in quattro motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

Il Parco regionale, a seguito di successiva interlocuzione con l'impresa nonché di un sopralluogo effettuato da operatori del Parco e dalla Federazione Speleologica in data 21.09.2021 nonché del parere della Commissione Tecnica del Nulla Osta del 22.09.2021, ha emanato una ulteriore ordinanza, la n. 8 del 27.09.2021, notificata in data 29.09.2021, con la quale ordina l'adozione di misure di tutela e rimessione in pristino delle cavità carsiche presenti nelle diverse aree estrattive (in particolare di quelle denominate Cava VI – Lato nord, Cava V – Lato sud, Cava VI – Lato nord est e Lato sud) nonché di un piano di monitoraggio.

Avverso tale provvedimento e degli atti presupposti l'impresa ha notificato ricorso per motivi aggiunti (il 26.11.2021) con il quale lamenta in cinque motivi violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

La Regione parallelamente ha proseguito con l'istruttoria per la verifica degli adempimenti di cui al decreto 12266/2021, riconvocando la conferenza di servizi istruttoria.

3. Avverso i citati decreti regionali nonché degli atti della conferenza dei servizi istruttoria sopra richiamati è insorta la Società con ricorso notificato il 18.10.2021, ritualmente depositato avanti questo Tribunale e iscritto al NRG n. 1382/2021, con il quale lamenta, in quattro articolati motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili. I lavori della conferenza di servizi si sono conclusi in data 13.12.2021 e, di conseguenza, la Regione, con decreto n. 22740 del 24.12.2021 ha disposto la chiusura del procedimento ex art. 29, comma 2 lett b) del D.Lgs. n. 152/2006 dando atto della ottemperanza a tutto quanto diffidato con il primo decreto già impugnato (DD n. 10753/2021) tranne quanto riferito al cantiere di cava III, oggetto di sequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria, nonché alla frattura situata nell'angolo nord est della cava VI, oggetto delle disposizioni impartite con la citata ordinanza n. 8/2021 del Parco Regionale delle Alpi Apuane (le cui conclusioni in merito all'ottemperanza sono di competenza del Parco stesso). Il provvedimento, inoltre, formula delle prescrizioni sulla collocazione di un pluviometro (per meglio ottemperare alla prescrizione n. 6) e per il monitoraggio a valenza ambientale (prescrizione n. 14).

Avverso il citato provvedimento la Società ha notificato (il 25.02.2022) motivi aggiunti al ricorso n. 1382/2021 lamentando, in ulteriori 4 motivi, legittimità propria e derivata per violazione di legge ed eccesso di potere.

Quanto al ricorso n. 1263/2021 si è costituito l'ente Parco Regionale delle Alpi Apuane (il 8.6.2022), che ha depositato memoria il 27.2.2025, seguito dalla ricorrente, che ha depositato memoria il 28.2.2025. La Regione Toscana ha depositato atto di intervento ad *opponendum* (il 28.2.2025, notificato alle parti in pari data). Ha fatto seguito il deposito di memorie di replica della ricorrente (il 12.3.2025) e della amministrazione resistente (il 11.3.2025).

Nel ricorso n. 1382/2021 si sono costituiti la Regione Toscana (il 17.2.2022) e il Parco Regionale alpi Apuane (il 18.2.2022) che hanno depositato memoria il 27.2.2025, seguiti dalla ricorrente (il 28.2.2025). Tutte le parti hanno depositato memorie di replica (il 11 e 12 marzo 2025).

Alla pubblica udienza del 2 aprile 2025 le cause sono state trattenute in decisione.

4. Il Collegio ritiene, in via preliminare, di riunire la trattazione dei due ricorsi in quanto connessi oggettivamente e soggettivamente.

5. Il ricorso originario 1382/2021 è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse; i motivi aggiunti sono inammissibili per difetto di interesse; il ricorso 1263/2021 e i relativi motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti.

6. Occorre preliminarmente procedere alla delimitazione della materia del contendere in ragione del susseguirsi dei provvedimenti che progressivamente sono stati impugnati con i due ricorsi e con i relativi motivi aggiunti.

In linea generale occorre rilevare che:

- quanto al ricorso n. 1382/2021, la intervenuta chiusura mediante archiviazione del procedimento amministrativo ad opera del DD n. 22740/2021 (oggetto dei motivi aggiunti), implica la cessazione degli effetti sospensivi di cui alla nota del 26.05.2021, al decreto regionale n. 10753/2021 e al DD n. 12666/2021. Risulta pertanto venuto meno l'interesse alla decisione, in ordine alle diffide sulle prescrizioni nn. 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 e 24 del PAUR, incluso quanto in esso riportato con riferimento alla cava III e alla cava VI lato nord est (di cui si dirà in seguito); le amministrazioni resistenti nel presentare le proprie difese eccepiscono inammissibilità e l'improcedibilità dei due ricorsi anche con riferimento ai singoli motivi.

- residua invece interesse per quanto riguarda il ricorso n. 1263/2021 poiché le due ordinanze impuginate non perdono efficacia in ragione del susseguirsi degli eventi e pertanto occorre svolgere scrutinio nel merito delle relative censure.

7. Nel dettaglio, con i quattro motivi del ricorso originario n. 1382/2021 e con i sei motivi del ricorso per motivi aggiunti, si lamenta incompetenza, violazione degli artt. 27 bis, 28, 29, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, nonché degli artt. 2, comma 2, 3, 7, 8 e 10, l. n. 241/1990, eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifeste, sviamento di potere, difetto di istruttoria, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza manifeste.

7.1. In particolare i quattro motivi del ricorso originario e i motivi sub lett B. del ricorso per motivi aggiunti (che lamentano l'illegittimità derivata del provvedimento conclusivo del procedimento regionale) possono essere così sintetizzati:

- la comunicazione di avvio del procedimento del 26.5.2021 non avrebbe indicato quale esito la Regione intendesse perseguire, se la sola diffida, ai sensi della lett. b) dell'art. 29, comma 2, d.lgs. 152/06, piuttosto che la revoca del

provvedimento di cui alla lett. c) del medesimo articolo. L'amministrazione non avrebbe né indicato né rispettato i tempi procedurali e non avrebbe inoltre reso puntuali motivazioni in ordine alle osservazioni prodotte in ordine alle singole prescrizioni del PAUR; ne conseguirebbe l'illegittimità dei successivi provvedimenti regionali oggetto del ricorso e dei motivi aggiunti;

- la comunicazione di avvio del procedimento avrebbe disposto una sospensione anticipata delle attività oggetto di diffida non prevista dall'ordinamento e il decreto impugnato non si sarebbe limitato a prendere atto degli esiti delle diffide originarie ma, esorbitando dai poteri disegnati nell'art. 29, comma 1 lett. b) citato ne riporta altre (con riferimento alle prescrizioni nn. 6, 14 e 24) e mantiene la sospensione con riferimento alle ulteriori prescrizioni non ottemperate (nn. 10, 12, 13 e 16). Ciò in violazione della tipicità dei provvedimenti amministrativi; ne conseguirebbe l'illegittimità dei successivi provvedimenti regionali oggetto del ricorso e dei motivi aggiunti;

- il DD 12666/2021 sarebbe illegittimo nella misura in cui conterrebbe diffide su prescrizioni del PAUR senza il previo accertamento di cui all'art. 29, comma 2 lett a), del D.Lgs. n. 152/2006 (con particolare riferimento alle prescrizioni 6 e 14); rinvierebbe indebitamente il procedimento per prescrizioni in corso di accertamento e non accerterebbe l'ottemperanza per le prescrizioni nn. 8 e 9; recherebbe diffide generiche che non avrebbero consentito una consapevole ottemperanza; le diffide esorbiterebbero dall'oggetto delle prescrizioni del PAUR, introducendo di fatto nuove prescrizioni aggiuntive; il provvedimento conclusivo oggetto del ricorso per motivi aggiunti sarebbe illegittimo in via derivata;

- il DD n. 12666/2021 sarebbe illegittimo anche nella misura in cui mantiene la sospensione con riferimento alla ottemperanza alla prescrizione n. 15 ed alle cave III ed all'area delle cave V e VI come indicate nell'ordinanza n. 5/2021 del Parco. Tale decisione sarebbe illegittima nella misura in cui insisterebbe su una prescrizione che il provvedimento darebbe per ottemperata, non chiarirebbe le condizioni di pericolo ambientale rilevate, disporrebbe le sospensioni facendo implicitamente proprie le esigenze cautelari sottese ad un provvedimento di sequestro preventivo dell'Autorità giudiziaria (per la cava III) e ad un provvedimento sospensivo di competenza del Parco Regionale (per le cave V e VI) sovrapponendosi con ulteriore decisione sospensiva alle esigenze già poste a fondamento da altre autorità; il provvedimento conclusivo oggetto del ricorso per motivi aggiunti sarebbe illegittimo in via derivata.

7.2. I due motivi del ricorso per motivi aggiunti (rubricati sub lett. A. con cui si censurano profili di illegittimità propri del provvedimento conclusivo) sono così sintetizzabili:

- il provvedimento sarebbe illegittimo nella parte in cui non avrebbe concluso il procedimento sanzionatorio mediante archiviazione per la cava III (oggetto di sequestro penale all'epoca dei fatti), non avrebbe revocato la sospensione (che quindi opererebbe sine die) delle attività, abdicando così alla propria funzione amministrativa tipica sovrapponendosi al procedimento penale in corso;

- censure dello stesso tenore vengono riproposte con riferimento alla frattura situata nell'angolo N-E della cava VI, in quanto oggetto di disposizioni impartite con ordinanza del Parco Regionale delle Alpi Apuane n. 8/2021; anche in questo caso la Regione avrebbe indebitamente sovrapposto il proprio potere a quello di altro ente, esercitando indebitamente un potere ad effetto sospensivo sine die.

Esposte così, in termini essenziali, le doglianze formulate occorre prendere atto che il provvedimento conclusivo del procedimento condotto dalla Regione ai sensi dell'art. 29, comma 2 lett. b) del D.Lgs. n. 252/2006 riporta testualmente un dispositivo del seguente tenore: *"1. di concludere, sulla base delle motivazioni e delle considerazioni riportate in premessa, il procedimento ex art. 29 lett b) del D.Lgs. 152/2006, avviato con nota prot. 0229263 del 26/05/2021 nei confronti della Cooperativa Apuana Vagli di Sopra Soc. Coop. (con sede legale nel Comune di Vagli Sotto (LU) Via Vandelli, Loc. Vagli Sopra - CF 00130180466), dando atto dell'avvenuta ottemperanza a quanto diffidato al proponente con DD n.10753 del 25/06/2021; 2. di dare atto che, rispetto alle violazioni a prescrizioni VIA, contestate con la nota prot. 0229263 del 26/05/2021 a seguito del Rapporto Istruttorio del Settore regionale Logistica e Cave del 21/05/2021, la verifica di ottemperanza di cui al punto 1. non ricomprende quanto riferito a: - cantiere di cava III: oggetto di sequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria; - frattura situata nell'angolo N-E della cava VI: oggetto di disposizioni impartite con Ordinanza n. 8 del 27/09/2021 del Parco Regionale delle Alpi Apuane le cui conclusioni in merito all'ottemperanza sono di competenza del Parco stesso".*

L'atto poi reca ulteriori disposizioni di dettaglio non oggetto di gravame.

Dalla piana lettura del dispositivo nonché della motivazione del provvedimento, in cui si riportano gli esiti della conferenza di servizi del 13.12.2021, emerge in modo evidente che la volontà dell'ente è quella di archiviare l'intero procedimento. L'effetto conclusivo di cui al punto n. 1 del dispositivo travolge tutte le diffide in precedenza ingiunte, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. n. 152/2006, in corso di procedimento.

Il riferimento alla cava III nonché alla frattura situata nell'angolo N-E della cava VI è formulato per escludere l'ottemperanza riferita a tali aree dal perimetro oggettivo globale del provvedimento in ragione del fatto che tali aree sono interessate da altri tipi di provvedimento.

La cava III infatti era, all'epoca dei fatti, sotto sequestro penale, mentre la cava VI è oggetto di una ordinanza del Parco Naturale delle Alpi apuane adottata ai sensi dell'art. 64 della LRT n. 30/2015 (recante *Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale*).

Tale ricostruzione è stata confermata in sede di giudizio dalle amministrazioni resistenti e risulta coerente anche con l'intero iter procedimentale seguito. Si prenda, per tutte, quanto riportato nel provvedimento n. 12666/2021, oggetto del ricorso originario, nel quale viene riportato il contributo istruttorio della ARPA con riferimento alla prescrizione n. 15 (che investe proprio il lato nord est della cava VI) nel quale si legge che *“sulla base di quanto emerso nel presente procedimento circa il rinvenimento di nuove cavità carsiche, il Parco Regionale delle Alpi Apuane ha emanato l'Ordinanza di sospensione e riduzione in pristino n. 5 del 29/06/2021 come precedentemente riportata, con la quale viene ordinato alla Cooperativa Apuana Vagli di Sopra Soc. Coop, tra l'altro, la sospensione di ogni attività di lavorazione nelle aree interessate dalle cavità carsiche intercettate ed individuate nella documentazione fotografica contenuta nel rapporto istruttorio della Regione Toscana ed allegata all'ordinanza stessa, per un raggio di almeno 15 metri misurato dal bordo esterno degli ingressi delle cavità. Quanto ordinato quindi, unitamente alle misure di protezione già adottate dalla Cooperativa, costituisce idoneo strumento di controllo e tutela per quanto in argomento”*.

L'archiviazione disposta con il provvedimento finale, quindi, si presenta come il naturale epilogo di tali valutazioni positive in ordine alle misure di controllo adottate e disposte dal Parco.

Il provvedimento, quindi, non fa altro che dare atto che le aree si trovano in condizioni che hanno impedito la compiuta verifica delle misure di ottemperanza (quanto alla cava III) e investite da misure ripristinatorie dettate da altro Ente, il cui contenuto è estraneo al provvedimento regionale di verifica dell'ottemperanza delle diffide relative alle prescrizioni di cui all'art. 29 del D.Lgs. n. 152/2006.

Il provvedimento inoltre non reca alcuna indicazione in ordine alla sospensione delle attività, precedentemente disposta con la comunicazione di avvio del procedimento e mantenute espressamente con i successivi DD 10753/2021 e DD 1226/2021.

Il DD 22740/2021 conclusivo del procedimento non ha mantenuto la sospensione ma, per la cava III, si è limitato a dare atto della pendenza del provvedimento di sequestro e della conseguente inibizione di accesso a detta area (l'amministrazione evidenzia, non contraddetta sul punto, che nel momento in cui è avvenuto il dissequestro da parte dell'Autorità giudiziaria penale, in data 9.9.2022, la ricorrente ha ripreso le lavorazioni); per la cava VI lato nord est ha dato atto dell'esistenza dell'ordinanza n. 8/2021 del Parco e della necessità che quest'ultimo provveda a riscontrarne l'ottemperanza, in quanto di sua stretta competenza.

Ciò risulta in linea proprio con l'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006, che la ricorrente assume violato, giacché la disposizione prevede che *“qualora siano accertati inadempimenti o violazioni delle condizioni ambientali di cui all'articolo 28, ovvero in caso di modifiche progettuali che rendano il progetto difforme da quello sottoposto al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, al procedimento di VIA, ovvero al procedimento unico di cui all'articolo 27 o di cui all'articolo 27-bis, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni:*

- a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze;*
- b) alla diffida con contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifesti il rischio di impatti ambientali significativi e negativi;*
- c) alla revoca del provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, del provvedimento di VIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente”*.

La misura della sospensione, infatti, è da intendersi necessariamente temporanea e valida nella stretta misura in cui i singoli provvedimenti di diffida la dispongono (come avvenuto nei succitati atti procedurali).

L'adozione del provvedimento conclusivo di archiviazione, pertanto, non può che condurre alla cessazione degli effetti della sospensione precedentemente disposta, senza alcuna necessità di esplicitarne la revoca o sancirne in modo espresso la caducazione.

7.3. Da quanto precede quindi, contrariamente alla ricostruzione recata nel ricorso per motivi aggiunti, il provvedimento conclusivo di archiviazione del procedimento ex art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 ha avuto effetto favorevole in capo alla ricorrente avendo la stessa adempiuto a tutte le diffide impartite nel corso del procedimento stesso.

Per tale ragione il ricorso per motivi aggiunti non è assistito dal necessario interesse a ricorrere che presuppone che l'atto impugnato abbia prodotto, in via diretta, una lesione attuale e concreta della posizione giuridica soggettiva sostanziale dedotta in giudizio, e che quindi non sussiste laddove gli atti impugnati siano favorevoli o privi di natura provvedimentale. Trattandosi di ricorso squisitamente impugnatorio e non essendo stati manifestati interessi risarcitori che richiedano accertamenti di illegittimità, occorre evidenziare che il ricorso giurisdizionale in sede amministrativa presuppone la sussistenza dell'interesse ad agire ai fini della sua trattabilità nel merito, ovvero della decisione sulla spettanza o meno del bene della vita che con il ricorso stesso si reclama. Tale interesse, quale condizione dell'azione, deve sussistere sia al momento della proposizione del gravame sia al momento della decisione (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. II, 02/10/2019, n. 6602; Cons. Stato, Sez. IV, 21/03/2019, n. 1870).

Mancando tale interesse ab origine, il ricorso per motivi aggiunti è quindi inammissibile.

Ne consegue che, con riferimento al ricorso originario, sia sopravvenuta carenza di interesse alla decisione e di conseguenza lo stesso sia divenuto improcedibile giacché nessun vantaggio residuerebbe in capo alla ricorrente in caso di accoglimento dello stesso.

8. Occorre passare ora al ricorso n. 1263/2021 con il quale vengono impugnate le ordinanze del Parco Regionale sopra richiamate e meglio descritte in epigrafe.

I motivi di ricorso sono così sintetizzabili:

- con il primo motivo del ricorso originario e di quello per motivi aggiunti si sostiene violazione di legge ed eccesso di potere per carenza istruttoria e motivazionale giacché i provvedimenti sarebbero carenti dei presupposti istruttori invocati in motivazione. La ricorrente sostiene di non aver violato quanto prescritto nel PAUR di cui alla delibera 945/2020 e, in particolare, la prescrizione n. 15 giacché sostiene di non aver intercettato, nel corso delle lavorazioni svolte, nuove cavità carsiche o fratture di una certa rilevanza all'interno del sito estrattivo tali da richiedere la comunicazione immediata agli enti menzionati nella citata prescrizione;
- con il secondo motivo del ricorso originario e di quello per motivi aggiunti si lamenta violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990 ed eccesso di potere per carenza o insufficienza della motivazione. La ricorrente sostiene che i provvedimenti non recherebbero elementi che il Parco era tenuto a specificare circa le ragioni per le quali tali cavità fossero da qualificarsi "cavità carsiche di una certa rilevanza" (tali quindi da integrare il rispetto delle prescrizioni richiamate nel PAUR);
- con il terzo motivo del ricorso originario e di quello per motivi aggiunti si lamenta violazione dell'art. 64, l.r. n. 30/2015 e degli artt. 3 e 4 del Regolamento del Parco Regionale delle Alpi Apuane sui procedimenti di sospensione e riduzione in pristino, nella misura in cui il Parco avrebbe esercitato i poteri sospensivi e di ordine di rimessione in pristino per fattispecie non rientranti tra quelle disciplinate dalla norma regionale sanzionatoria e con modalità istruttorie difformi dagli autovincoli imposti dal citato Regolamento interno;
- con il quarto motivo del ricorso originario e il quarto e quinto di quello per motivi aggiunti si lamenta violazione dell'art. 27 bis, d.lgs. n. 152/2006 e del PAUR nonché sviamento di potere giacché le contestazioni lamentano violazione di alcune prescrizioni poste per il rinvenimento di nuove cavità carsiche quando invece la remissione in pristino attiene anche a nuove fratture; la sospensione e la remissione in pristino sarebbero state ingiunte per finalità di correzione di comportamenti ritenuti difformi dal PAUR per il quale invece la normativa regionale applicata non prevedrebbe poteri sanzionatori in capo all'ente Parco.

Il ricorso originario e quello per motivi aggiunti sono fondati.

8.1. Il Collegio ritiene di dover scrutinare il primo motivo del ricorso originario e di quello per motivi aggiunti, trattati congiuntamente per ragioni di connessione oggettiva, che presentano carattere assorbente rispetto alle altre censure. Si lamenta violazione dell'art. 64 della LRT n. 30/2015, dell'art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006, del PAUR rilasciato con DGR n. 945/2020 e in particolare della prescrizione n. 15; eccesso di potere sotto il profilo del falso supposto di fatto e del difetto di istruttoria.

La ricorrente sostiene di non aver violato quanto prescritto nel PAUR di cui alla delibera 945/2020 e, in particolare, la prescrizione n. 15 giacché nel corso delle lavorazioni svolte non avrebbe intercettato nuove cavità carsiche di una certa rilevanza all'interno del sito estrattivo tali da richiedere la comunicazione immediata agli enti menzionati nella citata prescrizione.

La ricorrente contesta la sussistenza dei presupposti della sanzione sospensiva disciplinata dall'art. 64 della LRT n. 30/2015, giacché le cavità carsiche di cui ai provvedimenti impugnati non risulterebbero rinvenute a seguito dell'attività estrattiva avviata dal 2020 (non vi sarebbe pertanto violazione della succitata prescrizione n. 15): la cavità di cui alla Cava VI – nord est sarebbe stata registrata (sebbene come "frattura") già nella documentazione tecnica del PAUR, così come quella del lato sud; le fratture di cui al lato nord della Cava VI e lato est della Cava V non sarebbero di quella "certa rilevanza" richiesta dalla prescrizione n. 15.

La ricorrente evidenzia che a valle del sopralluogo del 14.4.2021 ha comunque adottato misure di salvaguardia consistenti nella sigillatura delle fratture, lavorazioni confermate dalla ARPAT e dagli operatori del Parco a seguito di successivi sopralluoghi (cfr. doc. n. 4 e 6 allegati al ricorso originario).

I motivi sono fondati nei termini che seguono.

I provvedimenti impugnati sono stati emanati dal Parco nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 64 della LRT n. 30/2015 (recante *Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale*) che, al comma 1, così dispone: *"Ferme restando le sanzioni amministrative di cui all'articolo 63, qualora sia esercitata un'attività in difformità dalle disposizioni della presente legge, dai piani, dai regolamenti e dai piani di gestione dei parchi regionali, dai regolamenti e dai piani di gestione delle riserve naturali, l'autorità competente all'accertamento delle sanzioni dispone l'immediata sospensione dell'attività medesima ed ordina la riduzione in pristino, la risistemazione e l'eventuale ricostituzione dell'assetto morfologico ed idrogeologico e delle specie vegetali ed animali, con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di costruzione e trasformazione di opere"*.

L'ordinanza n. 5/2021 motiva la sanzione sospensiva sulla base delle risultanze di un rapporto istruttorio regionale elaborato a margine dei sopralluoghi sopra descritti, il quale evidenzia la presenza di lavorazioni difformi rispetto al PAUR poiché *"non è stata rispettata la prescrizione impartita con pronuncia di compatibilità ambientale di sospendere le lavorazioni e comunicare al Parco e alle altre amministrazioni competenti, l'intercettazione di cavità carsiche durante le fasi di lavorazione e non risulta siano state adottate le misure necessarie alla salvaguardia dell'ambiente ipogeo"* e

“in particolare risultano essere state intercettate le cavità carsiche meglio identificate nella documentazione fotografica contenuta nel rapporto istruttorio della Regione Toscana ed allegata alla presente ordinanza”. L’atto poi richiama la prescrizione n. 15 del PAUR (secondo la quale “qualora venissero intercettate cavità ipogee di una certa rilevanza, la Società deve darne comunicazione ad ARPAT, al Settore regionale Tutela della natura e del mare ed al Parco Regionale delle Alpi Apuane, adottando immediatamente misure atte a garantire una adeguata protezione della stessa cavità e dei flussi idrici sotterranei da possibili inquinamenti. Contestualmente alla comunicazione devono essere descritte le misure adottate”).

Si consideri altresì che il PAUR, emanato ai sensi dell’art. 27-bis del D.Lgs. n. 152/2006, include tra i provvedimenti che raggruppa anche il nulla osta del Parco e dell’autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico, rilasciato ai sensi dell’art. 31 della LRT n. 30/2015 (che così recita: “nelle aree del parco e in quelle eventualmente disciplinate direttamente dal piano integrato per il parco, come previsto dalla legge istitutiva del parco, il rilascio di autorizzazioni o concessioni relative alla realizzazione di interventi, impianti ed opere, è subordinato al preventivo nulla osta dell’ente parco, che ne verifica la conformità agli atti ed alla disciplina di cui al presente capo [...] 3. Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della L.R. 39/2000 sono rilasciate dal parco nel rispetto della disciplina ivi prevista”).

Il provvedimento riporta che il Parco ha rilasciato il nulla osta (formalizzato nel verbale del PAUR e nella nota prot. n. 0237988 del 09/07/2020 e riportata in allegato sub C. al provvedimento) alla condizione che “relativamente alla presenza di cavità carsiche o a loro diramazioni al momento non conosciute si prescrive che nel caso in cui le lavorazioni intercettino cavità o fratturazioni di un certo rilievo il proponente dovrà sospendere immediatamente le lavorazioni, dovrà adottare tutte le misure necessarie alla salvaguardia dell’ambiente ipogeo e dovrà darne tempestiva comunicazione alle Amministrazioni interessate” (cfr. doc. n. 1 allegato al ricorso).

La violazione di tale prescrizione, pertanto, deve intendersi come contraria al dettato dell’art. 31 della LRT n. 30/2015 e, pertanto, legittimante l’esercizio dei poteri sospensivi e ripristinatori dell’art. 64 della medesima legge.

Sui medesimi presupposti si fonda altresì l’ordinanza n. 8/2021 del Parco, oggetto dei motivi aggiunti.

Occorre evidenziare che, in via generale, le misure per la protezione delle cavità carsiche, incluse le relative fasce di rispetto, sono indicate nelle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) e nelle Norme Tecniche Geologiche (NTG) del Piano Attuativo Bacino Estrattivo (P.A.B.E.) Monte Pallerina (cfr. doc. nn. 24 e 25 di parte resistente) che attuano il Piano Paesaggistico Regionale.

In via generale si legge in tali atti pianificatori che occorre riconoscere tutela al sistema carsico e al connesso reticolo idrografico sotterraneo del complesso apuano, costituito da formazioni carbonatiche di notevole spessore che hanno dato origine a una delle aree carsiche ipogee ed epigee più importanti e complesse del territorio italiano. Il PABE, all’art. 7 delle NTA (recante Misure di tutela per impedire, ridurre e compensare gli effetti ambientali negativi), prescrive - nei casi in cui il progetto di coltivazione interessi aree ove “siano presenti fratture beanti, inghiottitoi o altre manifestazioni carsiche di un certo rilievo” - che ai fini della compatibilità paesaggistica dell’intervento “le cavità carsiche presenti nell’area di cava, anche se non censite o scoperte nel corso della coltivazione, devono essere indicate nella cartografia del Piano di coltivazione e descritte in una apposita relazione che consenta di valutare, in fase di istruttoria per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività estrattiva, le misure più idonee di tutela compatibili con lo sviluppo dell’attività estrattiva stessa” (cfr. doc. n. 24 di parte resistente).

Nel caso di specie sono state previste in varie prescrizioni del PAUR di cui alla DGRT n. 945 del 20.07.2020 specifiche misure di controllo e tutela delle cavità carsiche presenti nell’area.

È pacifico agli atti che nel progetto presentato dalla ricorrente e autorizzato con il PAUR n. 945/2020 viene evidenziato, all’allegato 5 e nella tavola 7b, che nell’area estrattiva vi sono quattro cavità carsiche censite al Catasto Grotte Federazione Speleologica Toscana (segnatamente le seguenti: Abisso Alice, Buca della Lavandaia, Buca Moia e Abisso del Pozzone) e una non censita (allegati nn. 1a e 1b di parte ricorrente).

In particolare quella non censita è quella collocata a sud della Cava VI che però è stata rilevata nella cartografia di progetto (cfr. all. 1a di parte ricorrente)

Ciò in forza del disposto del succitato art. 7 delle NTA del Piano Attuativo dei Bacini estrattivi delle Alpi Apuane del Comune di Vagli Sotto (PABE) che prevede che “le cavità carsiche presenti nell’area di cava, anche se non censite o scoperte nel corso della coltivazione, devono essere indicate nella cartografia del piano di coltivazione e descritte in una apposita relazione che consenta di valutare, in fase di istruttoria per il rilascio dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività estrattiva, le misure più idonee di tutela compatibili con lo sviluppo dell’attività stessa [...] La valutazione del valore naturalistico sarà demandata al giudizio di un soggetto esterno esperto riconosciuto da concordare con l’Ente Parco delle Apuane e il Comune, che individuerà le eventuali misure a protezione della cavità” (cfr. doc. n. 1A e 1B di parte ricorrente).

Non risulta invece né censita né rappresentata negli elaborati di progetto la cavità a nord est della cava VI, che viene individuata nell’allegato fotografico della ordinanza n. 5/2021 come cavità carsica (foto n. 3).

Parte ricorrente non nega tale dato, sostenendo però che la cavità a nord est era stata individuata come frattura negli allegati di progetto (vedi tavola 17, doc. all. 1c di parte ricorrente).

Occorre ricordare che oggetto della ordinanza n. 5 sono le aree interessate dalle cavità carsiche individuate nella documentazione fotografica allegata, nelle quali l'attività estrattiva viene sospesa per un raggio di almeno 15 metri misurato dal bordo esterno degli ingressi delle cavità.

Le foto allegate riportano la cavità sul lato nord est della cava VI (foto 3), una frattura beante lato nord della cava VI (foto 4), una cavità carsica sul lato sud della cava VI (foto 5 e 6); una frattura beante lato est della cava V (foto 10).

L'ordinanza n. 8/2021 concludendo il procedimento di cui al citato art. 64 della legge regionale detta prescrizioni in ordine a ciascuna delle aree indicate nel corredo fotografico.

L'atto prende le mosse da un sopralluogo effettuato dall'ente e dalla Federazione Speleologica Toscana, unitamente ai rappresentanti della ricorrente, in data 21.9.2021 il cui verbale è allegato all'atto.

Per le fratture lato nord della cava VI (foto n. 4) l'atto prescrive il mantenimento in efficienza delle opere già realizzate finalizzate a garantirne la protezione da infiltrazioni di acqua e materiale detritico.

Per le due cavità carsiche (nord est della cava VI - foto n. 3, e sud della cava VI - foto nn. 5 e 6) dispone operazioni di rimozione terreno, protezione e rilevamento nella planimetria di progetto.

La cavità di cui al lato sud della cava VI risulta tra quelle presenti nel progetto di coltivazione (nella citata tavola 7b e nella relazione allegato n. 5 citate) tra le cavità presenti e cartografate anche se non censite.

Parte ricorrente evidenzia che anche le fratture oggetto dei provvedimenti erano già note e risultano incluse nella tavola n. 17 (carta delle fratture) allegata al progetto di coltivazione e richiamata nel PAUR (cfr. pag. 6 e doc. n. 1c di parte ricorrente).

Le amministrazioni resistenti nell'argomentare l'intercettazione delle fratture non conosciute (lato nord est della cava VI, foto n. 4), oggetto del provvedimento impugnato, evidenziano la mancata indicazione delle stesse nell'allegato n. 5 del progetto di coltivazione che però non è il documento che indica le fratture bensì quello che rileva le cavità carsiche (cfr. memoria di replica, pag. 6).

Del pari le resistenti includono in tale ricostruzione anche le cavità non conosciute presenti sul lato nord est della cava VI che la ricorrente, invece, sostiene di aver qualificato come fratture e, quindi, di averle incluse nella relativa carta di progetto di cui alla succitata Tavola n. 17.

Dal confronto tra l'Allegato 5 (Relazione Sulle Cavità Carsiche presenti nella Cava Piastra Bagnata) e la cartografia ivi riportata (utilizzata nelle memorie di replica di parte resistente) e la Tavola delle fratture (n. 17, allegata al PAUR) si evince come nella zona a nord nord-est della cava VI mentre non sussistono cavità cartografate, vengono riportate due fratture con la relativa traccia (evidenziata con elementi stratigrafici di colore rosso, cfr. doc. n. 1c di parte ricorrente).

Parte resistente non argomenta sul punto e non spiega le ragioni della mancata considerazione di tale cartografia di progetto nella valutazione dei rinvenimenti e delle intercettazioni di fratture e cavità non conosciute.

Non può soccorrere a tale mancanza la circostanza (che emerge dalla motivazione della DD n. 945/2020) che le fratture siano state valutate solo ai fini della sicurezza sui luoghi di lavoro (quindi siano state oggetto dell'attività istruttoria della ASL), giacché tutti i documenti sono stati versati nella istruttoria condotta dalla Conferenza dei servizi e, pertanto, conosciuti ed esaminati in modo contestuale da tutte le amministrazioni presenti. Tale modulo procedimentale (organizzativo) consente un esame congiunto degli interessi pubblici coinvolti ed è finalizzato all'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti dal procedimento pluristrutturale specificatamente conformato dalla legge, pur senza implicare modificazione o sottrazione delle competenze, della natura o tipo d'espressione volitiva o di scienza che le amministrazioni sono tenute ad esprimere secondo la disciplina di più procedimenti amministrativi connessi (cfr. sul punto Consiglio di Stato, sez. V, 08/05/2007, n. 2107).

La circostanza che quella collocata nella cava VI lato nord est possa essere qualificata come cavità carsica o frattura rilevante non ha rilievo nella presente controversia giacché i provvedimenti del Parco impugnati muovono dal presupposto che nel corso delle lavorazioni sia stata violata la prescrizione del proprio nulla osta nonché della prescrizione n. 15 del PAUR che devono essere lette necessariamente in combinato.

Come sopra evidenziato la prescrizione rilevante per l'esercizio dei poteri di cui all'art. 64 della LRT n. 30/2015 è quella recata nel nulla osta di cui all'art. 31 della medesima legge che, come sopra riportato, prende in considerazione il caso in cui *“le lavorazioni intercettino cavità o fratturazioni di un certo rilievo”* nell'ambito del più generale rinvenimento di cavità carsiche o loro diramazioni *“al momento non conosciute”*.

Solo in tal caso il nulla osta del Parco prescrive che il proponente *“dovrà sospendere immediatamente le lavorazioni, dovrà adottare tutte le misure necessarie alla salvaguardia dell'ambiente ipogeo e dovrà darne tempestiva comunicazione alle Amministrazioni interessate”* (in conformità a quanto riportato nella prescrizione n. 15 del PAUR).

Il Parco regionale (così come la Regione Toscana interveniente nel ricorso n. 1263/2021) non dà prova né in giudizio né negli atti procedurali del fatto che le fratture rilevate (e ritenute rilevanti) nonché la cavità di cui alla cava VI lato nord est siano effettivamente nuove e non presenti negli elaborati di progetto.

Parte ricorrente, invece, offre argomenti e un principio di prova della carenza istruttoria in cui l'amministrazione procedente è incorsa non avendo valutato, o comunque non avendone dato evidenza né in sede procedimentale né in giudizio, le possibili corrispondenze allocative tra la cavità e le fratture contestate e quelle indicate nella documentazione

di progetto (segnatamente nella Tavole delle fratture) di cui al PAUR adottato con DGR n. 945/2020.

Ne consegue che i due provvedimenti sono stati adottati in carenza dei presupposti istruttori per l'esercizio del relativo potere.

Per tale ragione i motivi in scrutinio sono fondati.

9. In considerazione dell'esito dello scrutinio sui motivi sopra esaminati e del loro carattere assorbente, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame degli ulteriori motivi non sussistendo concreto interesse al relativo scrutinio.

10. In conclusione, con riferimento al ricorso n. 1382/2024, il ricorso originario è improcedibile mentre quello per motivi aggiunti è inammissibile; con riferimento al ricorso n. 1263/2021 il ricorso originario e quello per motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti. Per l'effetto le ordinanze n. 5/2021 e 8/2021 del Parco Naturale delle Alpi apuane sono annullate.

11. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della peculiarità dei fatti di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

a) ne dispone la riunione;

b) dichiara il ricorso n. 1382/2021 originario improcedibile e i relativi motivi aggiunti inammissibili;

c) accoglie il ricorso n. 1263/2021 e il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto annulla le ordinanze n. 5/2021 e 8/2021 impugnate.

Spese compensate.

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

(Omissis)