

N. 04548/2013REG.PROV.COLL.
N. 04051/2008 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4051 del 2008, proposto da Regione Campania, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Baroni, Antonio Palma e Lidia Buondonno, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Poli, 29;

contro

Comune di Torre Orsaia, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Riccardi, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Roma, viale Vaticano, 38;

nei confronti di

Provincia di Salerno, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Marina Tosini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gerardo Romano Cesareo, in Roma, viale Giulio Cesare, 14;

Cementi Moccia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Lamberti, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Roma, viale Parioli, 67;
Perruolo Inerti s.a.s., non costituita in giudizio nel presente grado;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania - Napoli, Sezione I, n. 452/2008, resa tra le parti e concernente: Piano regionale per le attività estrattive - PRAE;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2013, il Cons. Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Buondonno, Palma, Riccardi e Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania accoglieva il ricorso n. 7163 del 2006, proposto dal Comune di Torre Orsaia, con l'intervento *ad opponendum* della Cementi Moccia s.p.a. e con l'intervento *ad adiuvandum* della Provincia di Salerno, avverso le ordinanze n. 11 e n. 12, pubblicate rispettivamente il 19 giugno 2006 ed il 6 luglio 2006, concernenti l'approvazione – da parte del Commissario *ad acta* nominato dal medesimo Tribunale amministrativo regionale in esito a ricorso proposto dalla Cementi Moccia s.p.a. avverso il silenzio rifiuto dell'Amministrazione regionale che aveva determinato un arresto procedimentale – del Piano regionale per le attività estrattive (PRAE), ritenendo fondate le censure:

(i) di violazione delle garanzie partecipative del Comune ricorrente nella procedura di adozione del PRAE e di omessa debita presa in considerazione delle osservazioni del Comune, quale ente esponenziale degli interessi della comunità locale, in violazione degli artt. 118 Cost., 2 l. reg. - Campania 13 dicembre 1985, n. 54 (*Coltivazione di cave e torbiere*), 4 e 8 l. reg. 22 dicembre 2004, n. 16 (*Norme sul governo del territorio*);

(ii) di illegittima mancata acquisizione del parere delle Autorità di bacino, ai sensi dell'art. 14 l. reg. 7 febbraio 1994, n. 8 (*Norme in materia di difesa del suolo - Attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni ed integrazioni*).

L'adito Tribunale amministrativo regionale annullava dunque l'impugnato atto pianificatorio, a spese interamente compensate tra le parti.

2. Avverso tale sentenza interponevano appello sia la Regione Campania, sia la società Cementi Moccia s.p.a. (quest'ultima, in via incidentale), deducendone l'erroneità e chiedendo, previa sospensione della provvisoria esecutorietà dell'impugnata sentenza e in sua riforma, la reiezione dell'avversario ricorso di primo grado.

2.1. In particolare, l'appellante Regione articolava sei motivi di appello, come di seguito rubricati:

a) "*Violazione della legge 1034/71 e del R.D. 1054/24, della L.R. 54/85 e della L.R. 17/95 - Difetto di integrazione del contraddittorio e omessa pronuncia sulle eccezioni preliminari - Error in procedendo*";

b) "*Violazione dell'art. 117 e 118, Cost., della L.R. 54/85 e della L.R. 17/95 - Illogicità della motivazione - Travisamento dei presupposti - Error in iudicando*", lamentando l'erronea ricostruzione delle competenze della Regione e rispettivamente degli enti locali in materia di attività estrattive e l'erronea affermazione della necessità di una replica motivata alle

osservazioni dei Comuni in sede di adozione del PRAE;

c) *“Violazione dell’art. 117 e 118, Cost., della L.R. 54/85 e della L.R. 17/95 - Illogicità della motivazione - Travisamento dei presupposti - Error in iudicando”*, con riguardo all’affermata sussistenza, in astratto, dell’obbligo di acquisizione della valutazione ambientale strategica (VAS);

d) *“Violazione dell’art. 117 e 118, Cost., della L.R. 54/85 e della L.R. 17/95 - Illogicità della motivazione - Travisamento dei presupposti - Error in iudicando”*, con riguardo all’affermata violazione, da parte del Commissario *ad acta*, dell’obbligo di sentire i Comuni;

e) *“Violazione dell’art. 117 e 118, Cost., della L.R. 54/85 e della L.R. 17/95 e della legge n. 241/90 - Travisamento dei presupposti - Error in iudicando”*, con riguardo all’erronea omessa considerazione che il Commissario aveva operato una valutazione, quanto meno formale, delle osservazioni formulate dai Comuni;

f) *“Violazione dell’art. 117 e 118, Cost., della L.R. 54/85 e della L.R. 17/95 - Illogicità della motivazione - Travisamento dei presupposti - Error in iudicando”*, con riferimento all’affermata necessità di acquisire il parere del Comitato di coordinamento delle Autorità di bacino, in quanto al momento dell’approvazione del PRAE (7 giugno 2006) i Piani stralcio per l’assetto idrogeologico risultavano già approvati dalle Autorità di bacino ed erano stati integralmente recepiti nell’impugnata ordinanza commissariale n. 11 del 7 giugno 2006.

2.2. La Cementi Moccia s.p.a. formulava i seguenti motivi di appello:

a) *“Violazione dell’art. 21 L. 6.12.1971, n. 1034 e dell’art. 102 c.p.c.. Inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di notifica ad autorità emanante. Omessa interrogazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti controinteressati. Error in procedendo”*;

b) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 Cost.; violazione delle*

LL.RR. Campania 13.12.1985 n. 54, 13.4.1995 n. 17 e falsa applicazione della L.R. 22.12.2004 n. 16. Violazione e falsa applicazione della L. 7.8.1990, n. 241. Error in iudicando”;

c) *“Violazione delle LL.RR. Campania 13.12.1985 n. 54, 13.4.1995 n. 17 e falsa applicazione della L.R. 7.2.1994 n. 8. Error in iudicando”;*

d) *“Violazione dell’art. 100 c.p.c.. Inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di interesse”*, sotto il profilo che il Comune ricorrente in primo grado poteva ritenersi titolare di un interesse alla regolamentazione dell’attività estrattiva (sia di quella nuova, sia di quella in atto) limitatamente al proprio territorio, sicché l’accoglimento del ricorso giammai avrebbe potuto condurre all’annullamento del PRAE nella sua interezza.

3. Si costituiva in giudizio l’appellato Comune di Torre Orsaia, contestando la fondatezza degli appelli e chiedendone la reiezione.

4. Si costituiva, altresì, in giudizio la Provincia di Salerno, resistendo agli appelli proposti dalla Regione e dalla Cementi Moccia s.p.a..

5. Accolta con ordinanza n. 3088 del 6 giugno 2008 l’istanza di sospensiva, la causa, dopo ripetuti rinvii concessi su richiesta delle parti in attesa dell’esito della verifica disposta in una causa parallela (ricorso in appello n. 4671 del 2008), all’udienza pubblica del 4 giugno 2013 veniva trattenuta in decisione.

6. Infondata è l’eccezione di sopravvenuta improcedibilità del ricorso di primo grado, sollevata dalla Regione nelle note d’udienza depositate il 9 febbraio 2013 con riferimento al decreto dirigenziale regionale n. 28 del 31 gennaio 2013, di valutazione favorevole di incidenza sui Siti di interesse comunitario (SIC), ed al verbale di riunione del 15 ottobre 2008, tenutasi tra i rappresentanti del Comune di Torre Orsaia, della Provincia di Salerno e della Regione Campania.

Invero, premesso che il Comune, nella memoria di replica depositata il 4 maggio 2013, ha contestato che le proprie osservazioni – segnatamente, quella riguardante la mancata inclusione tra l'elenco delle pietre ornamentali della Regione Campania, di cui all'art. 32 delle norme di attuazione del PRAE, della pietra grigia di Torre Orsaia – fossero state ponderate adeguatamente dalla Regione, in sede motivazionale, non resta che dare atto della persistenza della controversia tra le parti sul correlativo vizio denunziato in primo grado, con conseguente esclusione della cessazione dell'interesse del Comune al ricorso originario e al mantenimento degli effetti della sentenza di accoglimento, entro i limiti dichiarati dallo stesso Comune nella citata memoria di replica.

7. Nel merito, gli appelli proposti dalla Regione Campania e dalla Cementi Moccia s.p.a. sono fondati solo parzialmente, nei limiti di seguito evidenziati.

7.1. Infondati sono i motivi d'appello *sub* 2.1.a) e 2.2.a), in quanto:

- il ricorso introduttivo è stato ritualmente notificato alla Regione, in persona dell'organo rappresentativo esterno, senza necessità di ulteriore notificazione al Consiglio regionale;
- il ricorso introduttivo deve ritenersi proposto entro i limiti di interesse del Comune originario ricorrente ed odierno appellato (v., al riguardo, anche le considerazioni che saranno svolte *infra*, *sub* 7.4.), con conseguente mancata necessità di estendere il contraddittorio a tutti i Comuni della Regione Campania;
- a fronte della natura di atto generale del PRAE e della natura indeterminata del novero dei soggetti beneficiari, deve escludersi la necessità della notificazione del ricorso a tutte le imprese operanti nel settore dell'attività estrattiva o titolari di cave in esercizio nel territorio regionale.

7.2. Fondati sono i motivi d'appello *sub* 2.1.f) e 2.2.c), relativi all'affermata (nell'impugnata sentenza) illegittima mancata acquisizione del parere del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino.

L'art. 14 l. reg. 7 febbraio 1994, n. 8 (*Norme in materia di difesa del suolo-Attuazione della legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni ed integrazioni*) dispone: “*Al fine di consentire il necessario coordinamento e la razionalizzazione delle competenze amministrative, il Comitato istituzionale delle Autorità di bacino regionale, fino all'approvazione del Piano di bacino, esprime un parere obbligatorio sugli atti di rilievo, di competenza degli Enti rappresentati nel Comitato istituzionale*”.

Nel caso di specie, la funzione di coordinamento tra gli strumenti pianificatori delle Autorità di bacino, finalizzati alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, nel rispetto delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato, e il PRAE, deve ritenersi assolta dal recepimento integrale dei contenuti e della parte normativa dei Piani stralcio per l'assetto idrogeologico nell'ordinanza commissariale n. 11 del 7 giugno 2006, la quale riporta esplicitamente, tra gli allegati, i contenuti di detti Piani, redatti dalle Autorità di bacino e approvati dal Consiglio regionale (v. Tavole 5 e 6, scala 1:200.000; Tavole 5-Av, 6-Av, 5-Bn, 6-Bn, 5-Ce, 6-Ce, 5-Na, 6-Na, 5-Sa/1, 5-Sa/2, 6-Sa/1, 6-Sa/2, scala 1:100.000; Tavole 8 e 9 degli Atlanti provinciali, scala 1:10.000).

A fronte della previa approvazione dei Piani stralcio di bacino – contenenti l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime – e del loro recepimento nel PRAE, deve ritenersi superata la condizione negativa (mancata approvazione dei Piani di bacino), cui il citato art. 14 subordina

l'acquisizione del parere del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino.

Si aggiunga che l'art. 7, comma 1, lett. j), delle norme di attuazione del PRAE vieta, in linea di principio, l'attività estrattiva “*nelle aree individuate dagli strumenti di pianificazione delle Autorità di Bacino nazionali, regionali ed interregionali*”, e, al secondo comma, subordina il rilascio delle relative autorizzazioni e concessioni, nelle aree vincolate non sufficientemente definite in termini cartografici, alla previa individuazione, da parte della competente Autorità, degli ambiti territoriali assoggettati al vincolo, a scala di progetto, in sede di istruttoria procedimentale, in tal modo apprestando uno strumento di coordinamento dinamico del correlativo interesse pubblico coinvolto in seno al procedimento di rilascio dei singoli titoli abilitativi, anche nelle aree non ancora sufficientemente individuate negli atti pianificatori del vincolo in questione.

Per le esposte ragioni, deve essere riformato il capo di sentenza affermativo della violazione del dovere di previa acquisizione del parere del Comitato istituzionale delle Autorità di bacino, con conseguenziale reiezione del relativo motivo di ricorso di primo grado.

7.3. Il motivo *sub* 2.1.c) è inammissibile, per carenza di interesse, in quanto:

- il Tribunale amministrativo regionale ha respinto la censura attinente alla mancata acquisizione della valutazione ambientale strategica (VAS) sulla base del rilievo che – alla luce della disciplina transitoria dettata dall'art. 13 della direttiva n. 42/2001/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*), secondo cui restano sottratti all'obbligo di effettuare la VAS i piani e i programmi iniziati prima del 21 luglio 2004 e conclusi nel biennio successivo a tale data – il PRAE qui impugnato,

approvato il 7 giugno 2006 ed il cui primo atto preparatorio risale a data anteriore al 21 luglio 2004, si sottrae al relativo onere procedimentale;

- tale capo di sentenza non determina, dunque, alcuna soccombenza in capo agli odierni appellanti (Regione e Cementi Moccia s.p.a.), con conseguente insussistenza di un interesse ad impugnare il capo medesimo, poiché nel giudizio d'impugnazione l'interesse ad agire si identifica nella possibilità di conseguire un risultato giuridicamente apprezzabile in concreto dall'eventuale accoglimento del mezzo di gravame, e non può consistere in un mero interesse astratto ad una più corretta soluzione di una questione giuridica non avente riflessi pratici sull'esito del giudizio;

- nel caso di specie, l'eventuale accoglimento del motivo d'appello in esame lascerebbe intatto l'esito reiettivo, favorevole alle stesse parti appellanti, della correlativa censura dedotta in primo grado.

7.4. Parzialmente fondati sono i motivi d'appello *sub* 2.1.b), 2.1.d), 2.1.e), 2.2.b) e 2.2.d), tra di loro connessi e da esaminare congiuntamente.

In linea di principio, deve confermarsi la statuizione di primo grado, con la quale sono state accolte le censure di violazione delle garanzie partecipative dei Comuni nel procedimento di pianificazione in questione, alla luce della disciplina legislativa regionale applicabile *ratione temporis* alla fattispecie dedotta in giudizio, da interpretare in un'ottica costituzionalmente orientata.

Giova al riguardo premettere che:

- l'art. 2 l. reg. 13 dicembre 1985, n. 54 (*Coltivazione di cave e torbiere*), al primo comma, prevede che il PRAE è approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale e previo parere della Commissione consultiva regionale di cui al successivo art. 3, "*sentiti i Comuni, le Comunità montane ed i comprensori interessati e le Province*", e,

all'ottavo comma, stabilisce che *“il piano deve inoltre essere coordinato con le previsioni degli strumenti urbanistici, sentite le Commissioni consiliari competenti”*; - la pianificazione di settore delle attività estrattive (come la generale pianificazione urbanistica) deve contemperare la pluralità degli interessi coinvolti: dall'interesse economico delle imprese esercenti l'attività stessa, a quegli volti ad assicurare un razionale assetto e sviluppo del territorio e a tutelare ulteriori interessi di rango costituzionale, che attengono alla tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini (articoli 9 e 32 della stessa carta costituzionale).

Come, in tale contesto sistemico, correttamente affermato nell'appellata sentenza, la partecipazione dei Comuni al procedimento pianificatorio in esame non può ridursi alla mera facoltà collaborativa di presentare proprie osservazioni (alla stregua delle osservazioni che possono essere formulate dai privati nel procedimento di formazione di uno strumento urbanistico).

Invero, l'art. 8 l. reg. 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio), sotto la rubrica *“Sussidiarietà”*, demanda ai Comuni *“tutte le funzioni relative al governo del territorio non espressamente attribuite dall'ordinamento e dalla presente legge alla Regione ed alle province”*, mentre il precedente art. 4, sotto la rubrica *“Cooperazione istituzionale nei processi di pianificazione”*, prevede che *“tutti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica informano la propria attività ai metodi della cooperazione e dell'intesa”*, in tal modo enunciando, per quanto qui interessa, quale principio generale di pianificazione territoriale la cooperazione, secondo il principio di sussidiarietà, tra i diversi livelli di governo investiti di competenze in materia di pianificazione territoriale, in conformità alle previsioni dell'art. 118 Cost..

Tenuto conto degli enunciati principi e considerato che nel caso di

specie si pone un'esigenza di coordinamento tra potestà pianificatoria regionale in materia di cave e potestà pianificatoria comunale in materia urbanistica e di assetto del territorio, il principio di leale cooperazione che deve informare i rapporti tra gli enti territoriali ed i vari livelli di governo nell'azione pianificatoria in settori che si intersecano reciprocamente e coinvolgono una pluralità di interessi (pubblici, collettivi e privati), anche di rango costituzionale, impone di ritenere, con riguardo al procedimento di approvazione del PRAE, che l'Autorità regionale procedente (e, per essa, il Commissario *ad acta*), nell'acquisizione delle osservazioni dei Comuni territorialmente coinvolti dalle previsioni del piano, siano tenuti a ponderare, con una motivazione esplicita, gli interessi pubblici o collettivi articolati dagli enti comunali e, dunque, a prenderli in debita considerazione. Diversamente opinando, sarebbe precluso ogni sindacato, anche giurisdizionale, delle scelte pianificatorie (per il resto, non sindacabili nel merito) sotto i profili del rispetto dei principi di logicità, proporzionalità e congruità motivazionali, in relazione alle osservazioni formulate dai Comuni quali enti esponenziali degli interessi della comunità locale. Ciò, peraltro, in conformità con i precedenti di questa Sezione (v. decisione 6 giugno 2008, n. 2743, relativa all'ordinamento regionale della Lombardia), secondo cui le Regioni, nella scelta degli ambiti territoriali da destinare ad attività estrattiva, hanno l'onere di coinvolgere gli enti locali nella scelta medesima, quali portatori degli interessi delle comunità da essi rappresentate.

Orbene, nel caso di specie non risulta che la Giunta regionale prima, e il Commissario *ad acta* poi, abbiano preso in debita considerazione le osservazioni dell'appellato Comune di Torre Orsaia, con le quali l'Amministrazione comunale aveva, tra l'altro, evidenziato che il PRAE

non aveva incluso tra l'elenco delle pietre ornamentali della Regione Campania, di cui all'art. 32 delle norme di attuazione del Piano, la pietra grigia di Orsaia (unica osservazione, tenuta ferma dal Comune in esito alla riunione del 15 ottobre 2008), per evidenti interessi di valorizzazione economica del territorio comunale, né risultano esplicitate le ragioni, per le quali le osservazioni non sono state prese in considerazione, talché la correlativa statuizione di accoglimento merita di essere confermata.

È, invece, fondato il profilo di censura dedotto con i motivi d'impugnazione in esame, secondo cui il rilevato vizio non è idoneo ad inficiare il PRAE nel suo complesso, ma, in correlazione all'interesse fatto valere dal Comune di Torre Orsaia con le osservazioni come sopra riportate e precisate, in ogni caso limitate alla parte del Piano concernente il relativo territorio comunale, non rinvenendosi, d'altro lato, quale sia, rispetto agli interessi di cui è portatore il Comune odierno appellato, il suo interesse processuale ad agire in giudizio per la caducazione dell'intero Piano, con la rinnovazione integrale della procedura di formazione.

Appare, al riguardo, pertinente la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, per la quale le prescrizioni dello strumento urbanistico vanno considerate scindibili ai fini del loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale (v., *ex plurimis*, Cons. St., Sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5974; Cons. St., Sez. VI, 30 novembre 2010, n. 8364), da ritenere applicabile anche al diverso strumento di programmazione dell'uso del territorio qual è il Piano delle attività estrattive, a sua volta costituito da prescrizioni puntuali sulla campitura dei singoli ambiti territoriali e sulla coltivazione di singoli siti.

Gli interessi fatti valere dal Comune appellato ed originario ricorrente,

per cui ha chiesto la tutela giurisdizionale sotto il profilo della mancata considerazione delle proprie osservazioni in sede di procedimento pianificatorio, sul piano processuale si identificano con la pretesa caducatoria del PRAE limitatamente alla parte incidente su tali interessi ed al relativo territorio comunale, con la conseguenza che l'effetto conformativo della correlativa statuizione di accoglimento si risolve nell'obbligo di rinnovazione procedimentale, limitato alla valutazione delle menzionate osservazioni da parte dell'Autorità procedente.

7.5. Per le esposte ragioni, gli appelli proposti dalla Regione Campania e dalla Cementi Moccia s.p.a. meritano accoglimento, entro i limiti sopra evidenziati.

8. Tenuto conto di ogni circostanza connotante la presente controversia, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado di giudizio integralmente compensate fra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (ricorso n. 4051 del 2008), accoglie in parte gli appelli proposti dalla Regione Campania (in via principale) e dalla Cementi Moccia s.p.a. (in via incidentale), nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione, respingendoli nel resto; dichiara le spese del doppio grado di giudizio integralmente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Aldo Scola, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/09/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)