

*Juris data*

Archivio selezionato : Sentenze Amministrative

PRATICA : \_\_\_\_\_

Documento n. 1 di 1

**AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA**[Consiglio di stato , sez. VI, 28 giugno 2007, n. 3793](#)REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

## DECISIONE

sul ricorso in appello proposto da Regione Puglia, in persona del Presidente p.t. della Giunta regionale, rappresentato e difeso dall'avv. Nino Matassa ed elettivamente domiciliato in Roma via Cosseria 2 (c\o dott. Alfredo Placidi);

contro

la "Albas" s.n.c., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Di Cagno presso cui è elettivamente domiciliato in Roma, C.so Rinascimento 11 (c\o avv. Giovanni Pellegrino);

e nei confronti

del Comune di Trani in persona del Sindaco p.t., non costituito;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia Sezione II n. 1043 del 27 marzo 2006

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società Albas s.n.c.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 3 aprile 2007 relatore il Consigliere Luciano Barra Caracciolo.

Uditi l'avv. Buccellato per delega dell'avv. Matassa e l'avv. Di Cagno;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

**Fatto**

Con la sentenza in epigrafe il Tar ha accolto il ricorso proposto da Albas s.n.c. avverso i seguenti atti:

- diniego di autorizzazione all'apertura di una cava calcarea espresso dal Comitato Tecnico Regionale per le Attività Estrattive con verbale n. 3/2005, comunicato con nota del Dirigente l'Ufficio Minerario Regionale prot. 38/Min/888 del 26.5.2005;
- atti presupposti e connessi ed in particolare del parere sfavorevole reso dal Comune di Trani con nota dell'UTC prot. 27634 del 28.7.2004 e ribadito dal proprio delegato in sede di riunione del CTRAE
- parere già precedentemente espresso con note dell'UTC prot. 18060 dell'11.9.2000 e n. 14143 del 13.5.2002;
- delibera GM del Comune di Trani n. 781 del 29.12.1995, recante "Atto n. 37/85", parzialmente modificato con successiva delibera n. 488 del 9.7.1998.

L'adito Tribunale premetteva che la società ALBAS s.n.c., operante nel settore dell'estrazione della pietra calcarea, aveva presentato in data 29.5.2000 all'ufficio minerario regionale, domanda di autorizzazione all'apertura di una cava in territorio di Trani, località Sant'Angelo, zona tipizzata agricola, vocata all'esercizio dell'attività estrattiva per la presenza di altre cave; il progetto veniva esaminato scrupolosamente dall'ufficio minerario mediante la acquisizione dei pareri e autorizzazioni di tutti gli enti

coinvolti nel procedimento autorizzatorio e dal Settore Ecologia dell'Assessorato all'Ambiente ai fini della verifica di compatibilità ambientale prescritta dal DPR 12 aprile 1996 che lo riteneva assentibile (cfr. determina dirigenziale n. 177/12.9.2001). La relazione del funzionario istruttore dell'ufficio regionale, circostanziata e approfondita, evidenziava che nulla ostava al rilascio dell'autorizzazione.

Tuttavia, a distanza di cinque anni dalla presentazione della istanza, è intervenuto il provvedimento conclusivo con cui si è espresso parere contrario alla coltivazione della cava, riportandosi alle motivazioni del Comune di Trani che fino al provvedimento da ultimo adottato, non erano apparse convincenti agli uffici regionali che ne avevano chiesto più volte il riesame (il Comune di Trani, già con nota del Dirigente l'UTC dell'11.9.2000, aveva espresso parere sfavorevole riportandosi all'atto di indirizzo della Giunta Comunale n. 78/95 - atto di indirizzo fondamentale con cui si era deliberato di esprimere parere contrario all'apertura di nuove cave, ovvero all'ampliamento delle cave esistenti nell'ambito della porzione di territorio definito dalla S.P. Trani Andria, linea parallela alla Via Duchessa d'Andria localizzata ad 1,00 Km da quest'ultima all'interno, S.S. Trani Corato, sul presupposto che l'apertura o l'ampliamento delle cave in vicinanza del centro abitato, oltre a costituire fonte di pericolo per gli operatori della zona agricola, determinasse un notevole impatto ambientale per la collettività -. Successivamente, su richiesta motivata dell'Ufficio Minerario del 26.3.2002 (reiterata il 23.4.2002) che evidenziava la inesistenza delle motivazioni normative per denegare l'autorizzazione, essendo favorevoli tutti i pareri, il Comune di Trani, con nota prot. 14143 del 13.5.2002, a firma congiunta del Sindaco e del Dirigente dell'UTC, ribadiva il parere contrario sulla base delle motivazioni dell'atto di indirizzo "teso alla salvaguardia di parte del territorio comunale periurbano a vocazione strettamente agricola, con presenza, peraltro, di manufatti ad uso residenziale regolarizzati a seguito delle [leggi n. 47/85](#) e [724/94](#)". Il parere contrario veniva successivamente reiterato con nota prot. 27634 del 28.7.2004 del Dirigente UTC, (avendo il CTRAE richiesto una dettagliata relazione tecnica in ordine ai presupposti che avevano determinato gli aspetti negativi evidenziati dal Comune).

L'impresa ricorrente chiedeva l'annullamento del provvedimento negativo della Regione per i seguenti motivi:

violazione e malgoverno degli [artt. 8, 13](#) e [35, l. reg. n. 47/85](#) anche con riferimento alle previsioni del PRG del Comune di Trani e dei principi generali sul procedimento amministrativo; violazione e malgoverno degli [artt. 1, 2](#) e [3, l. 241/90](#) e s.m.i; eccesso di potere per irrazionalità e contraddittorietà manifeste, perplessità e carenza di motivazione. Sviamento. Illegittimità del diniego regionale anche in via derivata dalle note comunali e dall'Atto di indirizzo.

La Regione avrebbe mostrato una subalternità al Comune di Trani, contraddicendo le proprie originarie valutazioni e determinazioni, riconoscendo efficacia vincolante al parere del Comune malgrado la illogicità e irragionevolezza di siffatto parere che per motivi oscuri ritiene la cava "fonte di pericolo per gli operatori della zona agricola" e privilegia i fabbricati più vicini, distanti quasi due chilometri dall'area oggetto di intervento, malgrado siano stati realizzati abusivamente e successivamente sanati grazie alle leggi sul condono.

Le Amministrazioni intime non si sono costituite in giudizio.

Parte ricorrente ha depositato relazione tecnica giurata del 22.2.2006, illustrativa del contesto territoriale in cui ricade l'area in oggetto e note difensive.

Per il Tar il ricorso era fondato e andava accolto. Premetteva che la [legge regionale 37/85](#), che disciplina l'attività delle cave, attribuiva alla regione la competenza al rilascio della autorizzazione (La coltivazione di cava o torbiera e relative pertinenze è subordinata ad autorizzazione. L'autorizzazione è rilasciata dal Presidente della Giunta Regionale) ([art. 8, commi 1 e 2, l. reg. 37/85](#)). Il Comune doveva solo esprimere il proprio motivato parere. Trattavasi di parere obbligatorio e non vincolante (il Sindaco entro e non oltre 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione, invierà il proprio motivato parere...) ([art. 13, co. 5, l. Reg. cit.](#)).

In tale contesto normativo si inserisce la determina regionale con cui si è espresso diniego all'autorizzazione dell'apertura di cava nel territorio di Trani, aderendo al parere sfavorevole reso dal Comune di Trani.

Era indubbio che la Regione potesse aderire al parere del Comune, ma era altresì indubbio che, ove la Regione avesse manifestato nel corso della istruttoria della istanza del privato un deciso atteggiamento favorevole all'autorizzazione, dovesse rappresentare le ragioni del provvedimento conclusivo di segno contrario, che non possono esaurirsi nel richiamo alle ragioni sottese al parere comunale, di cui aveva

contestato la fondatezza nel corso della istruttoria. Era il caso di ricordare che l'Ufficio Minerario, nella iniziale relazione rappresentava che la cava ..interessa un'area situata nel Comune di Trani, località Sant'Angelo che fa parte a sua volta del Bacino Marmifero della "Pietra di Trani" considerato ormai da più di quarant'anni a vocazione estrattiva, conosciuto sui mercati nazionali ed esteri come "distretto del Puro"; che la cava interessa le particelle 1, 2, 3 del foglio di mappa 49 dell'agro del Comune di Trani e dista circa 3 Km a Sud del centro dell'abitato ed a circa 3,3Km. Dalla linea di costa. La stessa risulta estesa per una superficie totale di 35.000 e non ricade in aree definite SIC e ZPS e non interferisce con la conservazione di habitat o specie di interesse comunitario. L'area oggetto di istanza (secondo quanto dichiarato nella relazione tecnica) è già stata in parte interessata da attività estrattiva per 2800 mq, ma è stata ricolmata fino a quota di campagna con detriti di natura calcarea. Non sono presenti immobili di particolare pregio storico e/o monumentale e/o artistico, si tratta dunque di un'area estremamente comune alle aree vocate all'attività estrattiva, non caratterizzata da alcuna particolarità che la contraddistingue rispetto alle aree agricole della Provincia che in buona sostanza presentano tutte all'incirca le stesse caratteristiche di degrado ambientale. L'intervento proposto ..può essere escluso dalle procedure di VIA a condizione che vengano adottate misure per l'abbattimento delle polveri, aspirando e captando con filtro le polveri durante la perforazione...

Con nota del 26.3.2002, dopo la acquisizione del parere sfavorevole del Comune di Trani, scriveva al Comune "Con riferimento alla istanza in oggetto, la cui procedura è stata avviata a far tempo dal 26.5.2000, si rileva che in relazione al progetto di coltivazione sono intervenute le seguenti favorevoli determinazioni: - Sovrintendenza per i Beni AA.SS. della Puglia...; Assessorato Ambiente Settore Ecologia che ha stabilito di escludere il progetto dalla Valutazione di Impatto Ambientale sulla base delle ..considerazioni: la cava.. interessa un'area ...che fa parte ..del bacino marmifero della pietra di Trani, considerato ormai da più di quarant'anni a vocazione estrattiva, conosciuta sui mercati nazionali ed esteri...; la stessa non ricade in zona definita SIC e ZPS e non interferisce con la conservazione di habitat o specie di interesse comunitario". Giova inoltre precisare che il sito interessato dal progetto, già oggetto di interessamento estrattivo precedente, non è assoggettato ad alcuna previsione limitativa da parte del PUTT regionale, ricadendo in ambito territoriale "E", privo di rilievo paesaggistico, né vi è sullo stesso territorio alcun vincolo di PRG.

L'Ufficio Minerario, non convinto nemmeno dalle successive motivazioni del Comune che al mero richiamo alla direttiva fondamentale di cui alla delibera GM n. 781/95 aggiungeva la circostanza che la zona è interessata da edilizia abusiva poi condonata, con nota del 9.7.2004 richiedeva relazione tecnica dell'UTC (si comunica che il CTRAE con verbale n. 2/2003 ha ritenuto di acquisire dall'Ufficio Tecnico di codesto Comune, con una dettagliata relazione tecnica, i motivi per i quali ha ritenuto di esprimere parere negativo in merito all'apertura della cava in oggetto. Questa richiesta di precisazione è determinata dalla rilevazione che la zona non è sottoposta ad alcun vincolo e che la deliberazione di Giunta comunale non appare convenientemente motivata in ordine ai presupposti che hanno determinato gli aspetti negativi evidenziati dal Comune".

Malgrado l'Ufficio Tecnico comunale, in risposta, abbia reiterato le medesime ragioni circa la presenza di manufatti a vocazione residenziale oggetto di condono, la Regione si è adeguata a tale parere, contraddicendo i precedenti convincimenti senza spendere una sola parola sulla presunta validità delle valutazioni del Comune di Trani.

La Regione, ha quindi, ritenuto l'interesse all'esercizio dell'attività produttiva di cava, peraltro prevalente nella zona - definita a vocazione estrattiva - in un settore di particolare pregio a livello internazionale, fonte di ricchezza per la collettività, oltre che per il privato imprenditore, per gli innegabili effetti diffusi e indotti propri di qualunque intervento produttivo, recessivo rispetto all'interesse di tutela di una vocazione residenziale della zona agricola imposta dai privati che hanno realizzato costruzioni abusive, aderendo ad una prospettazione del Comune errata laddove attribuisce al condono di singoli edifici abusivi la efficacia di modificare la destinazione agricola della zona interessata.

La Regione dimentica anche che la zona agricola (tale è la destinazione di PRG della zona interessata dalla cava) è compatibile per definizione con l'attività estrattiva (Fino all'entrata in vigore del PRAE, l'attività estrattiva, esercitata in zona agricola, si ritiene compatibile con la predetta destinazione di zona) ([art.35, co. 5, l. reg. cit.](#)).

Evidente, dunque, la contraddittorietà della Regione, visto che quello che era stato ritenuto, dal Dirigente dell'Ufficio Minerario e dal CTRAE, un assunto irragionevole e disancorato dal quadro normativo, tanto

da richiedere per ben due volte il riesame, è alla fine diventato un articolato parere meritevole di condivisione. Evidente, altresì, la rinuncia alle sue prerogative istituzionali ed alle attribuzioni nella materia de qua, in favore di scelte discutibili dell'ente locale cui spetta sì la tutela del territorio ma deve interagire con gli interessi di cui è portatore l'Ente Regione.

Quanto al parere del Comune, non poteva non rilevarsi la irragionevolezza ed illogicità laddove considera che "l'apertura o l'ampliamento delle cave in vicinanza del centro abitato, oltre a costituire fonte di pericolo per gli operatori della zona agricola, determina un notevole impatto ambientale per la collettività".

La esistenza in zona di altre cave, come rilevasi tanto dalla relazione dell'ufficio minerario regionale che dalla relazione giurata di parte del geometra Luigi De Napoli ("l'intera area a sud della strada Duchessa D'Andria, dalla s.v. S.Lucia sino alla s.p. Trani Andria ed oltre - immediatamente adiacente all'area oggetto della presente relazione - è visibilmente costellata da cave in piena attività quali le ditte ALBAS, Musicco, Mancini, Pappalettera, IGEA, Dell'Erba ecc.") dimostrava la incongruenza del parere del Comune, atteso che la zona era già interessata da cave e rientrava nel settore estrattivo denominato "Montericco B", facente parte del Bacino marmifero estrattivo denominato "Puro" da cui si estraeva un materiale del tipo Serpeggiante conosciuto sui mercati nazionali e internazionali da decenni.

D'altra parte, la cava creava impatto ambientale solo temporaneo, fino a quando non si esauriva, atteso che il ripristino dei luoghi eliminava ogni traccia della c.d. ferita inferta al territorio. Rimaneva, comunque, un interrogativo senza risposta la scelta del Comune di Trani di cui all'atto di indirizzo fondamentale del 1995, con il quale ha posto dei gravi limiti all'attività estrattiva, malgrado costituisse un'innegabile ricchezza del suo territorio, premiando l'attività edilizia abusiva a discapito dell'attività produttiva.

Appella la Regione Puglia deducendo i seguenti motivi:

Error in iudicando; violazione e falsa applicazione delle norme di legge disciplinanti il procedimento; straripamento nel sindacato di merito della discrezionalità amministrativa; motivazione illogica e contraddittoria basta su fatti non provati.

A) Il Tar ha errato, trascurando che la legge regionale, per la tutela di molteplici interessi assicurata dalla normativa in materia estrattiva, prevede l'acquisizione del parere obbligatorio del Comune, che pur non avendo effetti vincolanti sulla determinazione finale del Comitato, costituisce uno dei momenti essenziali del procedimento autorizzatorio. Nel caso, il Comune, nel perseguimento degli interessi collettivi alla cui cura è preposto, ha adottato le due delibere G.M. menzionate nn. 781/1995 e n. 488 del 9.7.1998, quest'ultima che decideva di ridurre la porzione di territorio delimitata con il precedente deliberato per l'esercizio dell'attività estrattiva, considerata la vicinanza col centro abitato. Pervenute tali delibere, il Comitato aveva chiesto al Comune un ulteriore approfondimento, in esito a cui il Comune ha ulteriormente precisato che l'area in questione, oltre ad essere in prossimità del centro abitato, è caratterizzata dalla presenza di numerosi edifici residenziali sanati in applicazione delle norme nazionali sul condono edilizio. Perciò, nella riunione del 2 giugno 2005, il Comitato tecnico regionale ha aderito e condiviso il parere comunale, fondato sui citati atti di indirizzo adottati dalla G.M. Non pare perciò condivisibile che la regione abbia abdicato alla sue prerogative istituzionali, né che il diniego presenti profili di illegittimità. La regione era chiamata a contemperare interessi contrapposti, di tutela delle ragioni espresse dall'ente locale, nonché dell'impresa ad ampliare la propria attività produttiva, in base a valutazioni discrezionali di merito. In tale contesto, la scelta finale della regione non appare né contraddittoria né priva di motivazione. La favorevole istruttoria tecnica svolta in sede regionale non elide le autonome valutazioni del Comune, che ha opposto ragioni strettamente legate alla tutela di parte del proprio territorio e alla qualità della vita della popolazione residente, apparendo congruo che nel bilanciamento di interessi dovessero prevalere quelli evidenziati dal Comune di Trani. La circostanza che la regione nella valutazione finale discrezionale abbia motivato il diniego riferendosi ad argomentazioni in precedenza ritenute opinabili in sede meramente tecnica, non segna la subalternità rispetto al Comune, ma solo una scelta che, di fronte alla tenace difesa di interessi meritevoli di tutela, ha infine condotto la regione a recepire e condividere il parere comunale, sulla base di motivi di opportunità riconducibili al merito dell'azione amministrativa.

Né appare incongruo che sul legittimo interesse individuale dell'impresa, favorevolmente considerato dalla regione in sede di istruttoria tecnica, dovessero prevalere gli interessi collettivi di cui è portatore il Comune. Contrariamente a quanto ritenuto dal Tar, la regione ha esercitato le proprie prerogative istituzionali sulla base di insindacabili valutazioni di merito.

B) È smentito, dalla documentazione in atti, che la regione abbia ritenuto "l'interesse all'esercizio dell'attività produttiva di cava, peraltro prevalente nella zona definita a vocazione estrattiva...recessivo aderendo ad una prospettazione del Comune errata..." . Diversamente da quanto ritenuto dal Tar, la regione ha provveduto sulla base di valutazioni che investono direttamente gli interessi generali evidenziati dal Comune che non possono considerarsi di minor importanza rispetto all'interesse privato della società istante. Come conferma l'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, Sez. V, che aveva ritenuto congruo il parere espresso dal Comune perché inteso a salvaguardare l'interesse alla qualità della vita nel proprio territorio, come evidenziava la delib.G.R. n. 781\1995, precisata dalla delib. 488\1998 G.M. (con cui era ridotta la porzione di territorio già interessata dal precedente deliberato): il diniego regionale si fondava quindi non già, come inteso dal Tar, sullo scopo di preservare insediamenti residenziali comunque oggetto di condono, bensì sull'esigenza emergente dal Comune di individuare una porzione di territorio che, in quanto prossima al centro abitato, per evidenti ragioni di salubrità e tutela della cittadinanza, sconsigliava la localizzazione estrattiva.

Anche il riferimento alla tutela dell'attività agricola di cui alle delibere comunali non appare fuori luogo, posto che se è vero che l'attività estrattiva è temporaneamente compatibile con la zona E, nelle more dell'entrata in vigore del PRAE, è altrettanto vero che la destinazione naturale della zona è essenzialmente agricola.

Infine il Tar ha comunque errato nel ritenere che gli insediamenti residenziali in prossimità dell'area de qua non sarebbero meritevoli di tutela, avendo gli abitanti degli stessi la legittima residenza in prossimità di tale area, avendo conseguito il condono degli immobili, che non esclude la tutelabilità della loro posizione. La regione, diversamente da quanto rilevato dal Tar, non ha ritenuto che tali interventi edilizi avessero modificato la destinazione urbanistica dell'area, avendo solo considerato tra i molteplici interessi dedotti dall'amministrazione comunale, anche la tutela di tali legittimi residenti in prossimità dell'area. La regione non ha dimenticato che la destinazione agricola fosse compatibile con l'attività estrattiva, nelle more dell'approvazione del Piano regionale per le attività estrattive, ma in tale situazione, nell'ambito di una scelta connotata da maggior grado di discrezionalità, la regione aveva il dovere di attribuire massima considerazione agli interessi istituzionali degli enti locali.

C) L'asserita vocazione estrattiva sottolineata dal Tar, quale parametro di valutazione della legittimità del diniego, costituisce un apprezzamento di merito, peraltro suffragato solo dalle deduzioni della ricorrente. Tale valutazione di vocazione estrattiva è affidata dalla [l.r. n. 37\1985](#), in via esclusiva, alle prescrizioni contenute nel Piano per le attività estrattive, non definitivamente approvato. In mancanza di tale Piano, al Tar era precluso tale apprezzamento, se non mediante opinabili valutazioni di merito, appiattite sulle deduzioni della ricorrente.

Inoltre, le valutazioni del Tar, di apprezzamento sul presunto pregio dell'attività estrattiva in questione, sono "estrate" dalla relazione tecnica di parte depositata nel giudizio di primo grado. Pur essendo evidente che si tratta di apprezzamenti comunque recessivi rispetto agli interessi generali su cui si fonda il provvedimento impugnato, ove il Tar avesse voluto fondarsi su tali profili motivazionali, avrebbe dovuto disporre istruttoria o assumere una consulenza tecnica d'ufficio, senza aderire acriticamente alla prospettazione di parte.

D) La presenza di altre cave nella zona, contrariamente a quanto affermato dal Tar, non dimostra la irragionevolezza, illogicità e incongruenza del parere del Comune. Quest'ultimo senza negare tale circostanza, ha inteso proprio preservare l'area più prossima all'abitato dall'avanzamento dell'attività estrattiva, apparendo logico che ciò costituisca un motivo fondante e non di contraddittorietà del parere comunale.

Nel censurare come inspiegabile il limite posto all'attività estrattiva dall'atto di indirizzo comunale del 1995, sottolineando come premiasse l'attività edilizia abusiva a scapito dell'attività produttiva, il Tar avrebbe inteso sostituirsi al Comune, travalicando i limiti del sindacato consentito al giudice amministrativo in sede di legittimità.

Va ribadito che con la deliberazione G.M. n. 488 del 1998, si è preso atto dell'opportunità di ridurre la porzione di territorio già considerata dal precedente deliberato con lo specifico intento di "contemperare in modo più valido le esigenze della collettività con quelle produttive connesse con l'attività marmifera tipica e caratteristica della zona di Trani", dando una connotazione diversa da quella considerata dal Tar. Anche l'osservazione del Tar che l'impatto ambientale creato dalla cava sia solo temporaneo, travalica i limiti del suo sindacato, essendo tali valutazioni rimesse al Comune come entità esponenziale della

collettività residente sul relativo territorio che le ha adeguatamente compiute. L'affermazione del Tar appare altresì illogica, posto che ai fini della tutela dell'interesse alla qualità della vita, la temporaneità dell'attività di coltivazione, che ai sensi della [l.r. n. 36\1985](#), può arrivare al ventennio, appare del tutto ininfluenza.

Si è costituita la società originaria ricorrente deducendo l'integrale infondatezza dell'appello.

## Diritto

1. L'appello è infondato, atteso che i motivi in esso dedotti appaiono privi di pregio e frutto di un'inesatta e fuorviante ricostruzione, in fatto ed in diritto, della portata dei rilievi svolti dal Tar nell'accoglimento delle censure dedotte col ricorso di primo grado.

2. Va premesso che, in base agli [artt. 8 e 13 della l.r. n. 37 del 1985](#), la "coltivazione di cava o torbiera e relative pertinenze è subordinata ad autorizzazione" e che "l'autorizzazione è rilasciata dal Presidente della Giunta regionale" ([art. 8, commi 1 e 2](#)); inoltre, in ordine all'iniziativa, sulla scorta di un'ampia istruttoria espletata con l'acquisizione delle autorizzazioni e degli accertamenti promananti da organi, regionali e statali, particolarmente qualificati, preposti per legge alla tutela degli interessi ambientali e paesaggistici, (nel caso tutti di segno favorevole all'istanza dell'impresa ricorrente), il Comune, il cui territorio è in concreto interessato all'insediamento della cava, è chiamato ad esprimere un parere che, pacificamente, in mancanza della dovuta espressa qualificazione normativa in senso diverso, è obbligatorio ma non vincolante ([art. 13, comma 5, l.r. cit.](#)).

3. Con riguardo a tale parere che, obiettivamente, risulta essere l'unico motivo fondante il diniego regionale impugnato, a sua volta privo di qualunque esame concreto e specifico della ragioni che caratterizzavano il parere medesimo, il giudice di prime cure ha rilevato come "Era indubbio che la Regione potesse aderire al parere del Comune, ma era altresì indubbio che, ove la Regione avesse manifestato nel corso della istruttoria della istanza del privato un deciso atteggiamento favorevole all'autorizzazione, dovesse rappresentare le ragioni del provvedimento conclusivo di segno contrario, che non possono esaurirsi nel richiamo alle ragioni sottese al parere comunale, di cui aveva contestato la fondatezza nel corso della istruttoria".

3.1. A ciò il Tar ha fatto seguire un'attenta ricostruzione in fatto dell'andamento della procedura, peraltro del tutto ignorata nelle deduzioni dell'appellante, quale snodatasi nel corso di circa cinque anni dalla presentazione della richiesta dell'originaria ricorrente, con cui ha evidenziato come, costantemente, e sulla base delle positive e qualificate risultanze dell'istruttoria legalmente prevista, la stessa regione avesse, con univoco e reiterato orientamento espresso nei confronti delle posizioni assunte dal Comune in sede di parere, ritenuto insoddisfacenti e vistosamente prive di adeguata motivazione le osservazioni svolte dal Comune stesso, al quale aveva chiesto prima un formale approfondimento, obiettivamente inevaso e, successivamente, una "dettagliata relazione tecnica", altrettanto obiettivamente non riconoscibile nelle scarse 10 righe di risposta sul punto fornite dall'Ufficio tecnico comunale, pedissequamente reiterative delle generiche osservazioni già in precedenza svolte e, appunto, ritenute insoddisfacenti.

4. Alla luce di tali premesse, con riguardo profilo di appello sub A), non può certo dirsi che il Tar, dando accoglimento a censure dedotte sotto profili squisitamente attinenti alla legittimità, e non certo al merito del diniego e degli atti ad esso presupposti, (violazione delle citate disposizioni regionali, eccesso di potere per difetto di motivazione, per irrazionalità e contraddittorietà manifeste, perplessità), abbia ignorato la rilevanza assegnata dalla legge regionale al parere del Comune, o erroneamente ritenuto che la regione abbia trascurato di esercitare le proprie prerogative "istituzionali".

La rilevanza del parere, infatti, è stata esattamente e correttamente inquadrata, essendosi il primo giudice limitato a rilevare come, in buona sostanza, non solo la regione non abbia esercitato la discrezionalità che, nella materia, spettava in via principale alla sua competenza, ma avesse al contempo compiuto un'operazione che non può non definirsi platealmente contraddittoria, ritenendo idonee quelle ragioni, esposte dagli opinamenti comunali, che non solo contraddicevano le risultanze istruttorie qualificate emerse dagli atti degli organi competenti in materia di tutela ed impatto ambientale e paesaggistico, ma che erano esattamente coincidenti con quelle che, in base a precedenti atti formali posti in essere dalla regione stessa, erano state più volte ritenute insoddisfacenti e prive di adeguata copertura istruttoria e motivazionale (lacune che la regione aveva infatti invitato il Comune a colmare senza ricevere alcuna risposta effettivamente riconducibile ad approfondimenti di tal genere).

5. Quanto al profilo appellatorio sub B), la documentazione in atti non smentisce ma, anzi, palesemente

conferma che "la regione abbia ritenuto l'interesse all'esercizio dell'attività produttiva di cava, peraltro prevalente nella zona definita a vocazione estrattiva...recessivo aderendo ad una prospettazione del Comune errata laddove attribuisce al condono di singoli edifici abusivi la efficacia di modificare la destinazione agricola della zona interessata."

È evidente che il Tar intendeva affermare che il condono di singoli edifici abusivi non comportava modifica della destinazione urbanistica (fatto incontrovertito), e che perciò fosse illegittima l'implicazione, ritratta sul piano logico dal Comune, che la circostanza degli avvenuti condoni esplicasse, in via di fatto, effetti equivalenti a tale modifica.

D'altra parte, la regione, ben poteva provvedere sulla base di "interessi generali evidenziati dal Comune che non possono considerarsi di minor importanza rispetto all'interesse privato della società istante", ma il punto evidenziato nel ricorso introduttivo e condiviso dal Tar è ben altro.

5.1. Il fine di tutelare una porzione di territorio individuata con delibere di indirizzo della Giunta comunale, era stato enunciato dal Comune, nei pareri in questione, mediante il mero rinvio a tali delibere, a loro volta scarnamente e genericamente motivate, dettate proprio al fine vincolare il Sindaco nell'espressione del parere circa l'insediamento di cave, e ciò, si sottolinea, a prescindere dal concreto instaurarsi di un procedimento e quindi dalla rilevazione delle specifiche emergenze di luogo e circostanze di fatto connesse all'iniziativa oggetto di richiesta; dette delibere, quindi, non costituivano l'esercizio di tipiche potestà provvedimentali di competenza comunale, escludendo infatti le stesse ogni valenza al fine di mutare la destinazione urbanistica della zona (pacificamente compatibile con l'insediamento di cave)

5.2. Il fine sopradetto, tuttavia, in sede di parere sindacale, richiedeva comunque una connotazione concreta ed articolata, in fatto e in diritto, da esprimere a seguito della precisa e circostanziata richiesta regionale, con l'adeguata specificazione, in relazione alla singola iniziativa in itinere e in ragione di ben precisati e giustificati elementi di fatto, delle ragioni necessariamente astratte e generiche espresse nel delibere di G.M..

Mancando tale connotazione, - e ciò la regione stessa aveva, appunto, in precedenza, reiteratamente fatto presente al Comune -, il valore del parere espresso, sia quanto alla assunta tutela di insediamento residenziale derivante da "condoni edilizi", sia quanto a quello di una presunta pericolosità della cava per l'esercizio dell'attività agricola, sia, in ordine alla qualità della vita della popolazione in considerazione della, genericamente affermata, "vicinanza" con il centro urbano, rimaneva ad un livello contraddittorio, generico, e non omogeneo con la natura specifica e circostanziata degli atti istruttori favorevoli, pur essi funzionali alla tutela di pregnanti interessi pubblici propri della collettività di cui il Comune è ente esponenziale, acquisiti dalla regione e posti a base delle precedenti prese di posizione della regione di segno contrario.

6. Il Tar, poi, non ha errato nel ritenere che gli insediamenti residenziali "in prossimità dell'area", realizzati a seguito di sanatorie edilizie succedutesi nel tempo, non fossero "meritevoli di tutela", poiché non si è espresso neppure in questi termini. La rilevanza degli insediamenti, infatti, come ammette lo stesso atto di appello, non poteva mutare, né ciò pretendevano gli "anomali" atti di indirizzo della G.M., la destinazione agricola della zona medesima ed il suo pacifico regime di compatibilità con l'insediamento di cave, sicché, pur ammettendosi che, in mancanza dell'approvazione del Piano regionale per le attività estrattive, la regione potesse disporre di un "maggior grado di discrezionalità", rimane il fatto che questa doveva essere esercitata secondo i parametri che la contraddistinguono in un ordinamento che richiede la legittimazione democratica dell'esercizio delle potestà pubbliche, e quindi, il rispetto delle forme procedurali e la ostensione di ragioni del decidere coerenti con le risultanze di queste, esaurientemente e ragionevolmente esposte nel provvedimento finale.

7. Tanto si è limitato a rilevare il giudice di prime cure, con piena corrispondenza alla causa petendi introdotta col ricorso dell'istante, aspetti che l'appello pare ignorare.

Ed infatti non è stato censurato in sé, dal giudice di prime cure, il fatto che la regione abbia attribuito "massima considerazione agli interessi istituzionali degli enti locali", quanto piuttosto la linearità, logicità e concreta comprensibilità del "modo" in cui si era pervenuti ad attribuire prevalenza a tali interessi, alla luce delle consistenti risultanze procedurali che la stessa regione aveva tenuto in considerazione nel censurare la inadeguatezza della motivazione costantemente espressa dal Comune.

7.1. Il contemperamento di interessi contrapposti naturalmente ricorrente nell'esercizio di poteri riguardanti l'autorizzazione di attività produttive, procede, infatti, da comparazioni ponderate soggette al principio di legalità, nel senso che la legge prevede il modo di emersione di tali interessi mediante atti

istruttori dotati di "tipicità" anche quanto al contenuto che legittimamente li deve connotare, quale desumibile dalla natura delle situazioni di fatto e delle metodologie che ne caratterizzano l'oggetto, e non può, come nel caso, ridursi al richiamo a formule "sacramentali" quali gli "interessi istituzionali degli enti locali" per sancirne la prevalenza al di fuori dei principi di legalità, tipicità, logicità, efficienza, economicità, imparzialità e buon andamento, che caratterizzano il procedimento come forma vincolata dell'esercizio della pubblica funzione.

7.2. A titolo esplicativo, va specificato che tali principi esigevano che l'adeguata ponderazione di interessi da parte della regione si manifestasse, anzitutto, sulla base della coerenza nel ricevere dal Comune i mai effettuati approfondimenti motivazionali, in fatto ed in diritto, e più ancora, la richiesta "dettagliata relazione tecnica", dalla quale emergessero quei dati che era logicamente necessario che costituissero il contenuto tipico procedimentale del parere del Comune; dati quali la concretizzazione dei pericoli, altrimenti indimostrati, all'esercizio dell'attività agricola, la concreta consistenza degli insediamenti oggetto della sanatoria e la loro distanza determinata dall'iniziativa in questione, gli specifici aspetti dai quali emergesse un obiettivo deterioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti, in relazione alla situazione di fatto, esattamente e concretamente delineata, che vedeva nella zona una ultraquarantennale ed estesa precedente attivazione di cave.

8. Dalle precisazioni che precedono discende anche l'incongruenza ed infondatezza dei profili di appello sub C.

Va comunque sottolineato che non costituisce apprezzamento di merito operato dal Tar quello relativo alla "vocazione estrattiva" della zona in questione, essendo tale qualificazione espressamente contenuta negli stessi atti regionali acquisiti al procedimento, nella nota 26 marzo 2002 dell'Ufficio Minerario (e nel parere favorevole, ivi menzionato, in ordine alla V.I.A., dell'Assessorato ambiente-settore ecologia del 12 dicembre 2001, n. 177), nota diretta al Comune nella quale, proprio su tale base e su quella dei plurimi accertamenti positivi acquisiti in fase istruttoria, si faceva presente al Comune stesso come "non sussistessero motivazioni normative per denegare l'autorizzazione richiesta".

8.1. Analogamente, le valutazioni del Tar di apprezzamento del pregio dell'attività estrattiva in questione, -della cui ingiustificata "recessività" rispetto agli interessi generali si è ampiamente dato conto in precedenza-, sono tratte da considerazioni svolte nelle stesse risultanze procedurali citate, relative alla notorietà nazionale ed internazionale del pregio dei materiali estratti nella zona del "distretto di Puro", mentre allo stesso Tar, sia pure a fini non decisivi nell'economia della decisione, ma ad colorandum, non era certo precluso il libero apprezzamento della relazione depositata dalla ricorrente in forma di perizia giurata.

8.2. Infine, il Tar, nel censurare la sufficienza dei generici assunti del Comune, recepiti nei modi fin qui evidenziati dalla regione con l'atto impugnato, proprio in relazione alla loro contraddittorietà con la premessa fattuale relativa alla situazione dell'area, sotto il profilo dell'obiettiva notorietà della preesistente situazione ai fini estrattivi, non ha inteso affatto "sostituirsi" all'operato Comune medesimo, ma ne ha solo evidenziato i limiti di ragionevolezza, motivazione ed adeguatezza nel far emergere gli interessi a cui intendeva dare prevalenza nel caso di specie.

8.3. Analoghe considerazioni investono la notazione relativa alla rilevanza attribuita agli insediamenti derivanti da attività edilizia abusiva, poi oggetto di sanatoria, che, come ampiamente evidenziato, non poteva assurgere a vincolo ostativo della realizzazione di un'attività produttiva compatibile con il legittimo e perdurante regime urbanistico della zona, al di fuori della precisa delineazione della consistenza, concreta ubicazione e ben individuata correlazione di interferenza del fenomeno, con la cava oggetto di istanza.

8.4. Va infine notato che la questione dell'impatto ambientale appare logicamente sottolineata dal Tar sempre nell'ottica della contraddittorietà e insufficienza di motivazione del diniego impugnato, esaurientemente posta in premessa della sentenza, senza aver perciò travalicato oltre il limite delle valutazioni rimesse al Comune, fermo restando che l'espletato procedimento aveva già visto, sotto lo specifico profilo della valutazione di impatto ambientale, il già menzionato positivo accertamento del competente Assessorato regionale, al quale il Comune aveva opposto solo una generica ed apodittica affermazione relativa al "notevole impatto ambientale per la collettività dell'apertura o ampliamento di nuove cave".

Risulta perciò del tutto ininfluenza sulla motivazione essenziale della sentenza impugnata la censura relativa alla presunta illogicità della affermazione, pur essa ad abundantiam, relativa alla temporaneità

dell'impatto ambientale creato, in linea generale, dalla coltivazione di una cava, comunque relativa ad un aspetto di minore importanza, una volta rilevato l'assorbente profilo dell'omessa corretta e specifica giustificazione della presunta insostenibilità ambientale dell'intervento in questione.

Al rigetto dell'appello consegue la condanna nelle spese liquidate come in dispositivo.

P.Q.M

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe, confermando per l'effetto la sentenza impugnata.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio, liquidate in complessivi Euro 5000,00, di cui 4000,00 per diritti ed onorari, oltre ad oneri di legge.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 3.4.2007 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez. VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Claudio Varrone Presidente

Carmine Volpe Consigliere

Luciano Barra Caracciolo Consigliere Est.

Lanfranco Balucani Consigliere

Domenico Cafini Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 GIU. 2007.