

## LA PIANIFICAZIONE IN MATERIA DI CAVE E IL SINDACATO DEBOLE E TALVOLTA ASSENTE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO.

DI UMBERTO FANTIGROSSI

CONSIGLIO DI STATO, V, N. 8718 DEL 4 NOVEMBRE 2024

*Il piano cave, in quanto atto di pianificazione generale, non necessita di una particolare motivazione e rispetto ad esso non sono configurabili diritti quesiti, essendo l'attività di cava, comunque, attività oggetto di autorizzazione da parte della p.a., revocabile tutte le volte in cui subentrino elementi impeditivi della stessa, quale certamente è l'inclusione del bacino di cava in un'area protetta a fini di tutela ambientale.*

*È inammissibile per difetto di interesse il ricorso proposto nei confronti del piano cave da una impresa che aspiri al prosieguo dell'escavazione su area diversa da quella nella quale in precedenza operava e solo adiacente a quella, ma mai inserita nei giacimenti.*

\*\* \*\*

Il ricorso da cui è originato il contenzioso è stato proposto da impresa titolare di autorizzazione a effettuare attività estrattiva di materiale calcareo in area con destinazione, nella vigente disciplina urbanistica comunale, temporaneamente estrattiva, mentre la destinazione d'uso definitiva è a zona boscata E2, previa risistemazione ambientale. La stessa cava era inserita nel Piano Regionale Cave adottato, con il suo perimetro attuale, tra le "risorse". L'impresa ha presentato proprie osservazioni al Piano, proponendo un ampliamento dell'attuale area. Il Comune ha presentato una propria osservazione per chiedere il blocco totale delle attività estrattiva nella cava con la sola eccezione del ripristino ambientale. Successivamente lo stesso Comune, con ordinanza, ha imposto all'impresa di eseguire le opere necessarie a soddisfare gli obblighi derivanti dal progetto e dal provvedimento di autorizzazione.

Nel piano regionale cave, approvato in corso di giudizio e impugnato con ricorso per motivi aggiunti, la cava di cui si tratta non è stata inserita tra i giacimenti neanche potenziali, in quanto area prevalentemente o integralmente interessata da fattori ostativi e molteplici fattori condizionanti con elevato livello di criticità a carattere escludente, nonché area nella quale si riscontra esaurimento del materiale, essendo già stata interessata da attività estrattiva pregressa e da interventi di ripristino e processi di rinaturalizzazione e recupero.

Nel giudizio di primo grado il TAR per la Toscana, con la sentenza n. 509 del 2021, prescindendo dalle eccezioni di rito formulate dalla difesa regionale, ha respinto nel merito il ricorso. Nella motivazione si richiama l'orientamento giurisprudenziale in base al quale le scelte amministrative in tema di pianificazione del territorio sono caratterizzate da ampia discrezionalità sfociante nel merito e possono essere oggetto di sindacato giudiziario solo in caso di manifesta irragionevolezza o travisamento dei fatti, restando estraneo ogni apprezzamento sulla loro condivisibilità (C.d.S., II, 9 dicembre 2020 n. 7821; 22 gennaio 2021 n. 659). Inoltre è stato stabilito, in tale occasione, che le osservazioni formulate dai privati interessati costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti pianificatori e non danno luogo a peculiari aspettative, sicché la loro reiezione non richiede una dettagliata motivazione essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute, in modo serio e ragionevole, contrastanti con gli interessi e le considerazioni generali poste

a base della formazione del piano (C.d.S., IV, 4 novembre 2020 n. 6803). Nel caso di specie tali vizi non sono stati riscontrati poiché la Regione ha respinto la richiesta formulata dall'impresa, di prevedere un nuovo giacimento sull'area di cui si tratta, per un motivo non illogico rappresentato dalla presenza nella stessa di un bacino di acque minerali e termali. La motivazione della reiezione dell'osservazione formulata dalla ricorrente è stata ritenuta, in quel giudizio, supportata da una ragione plausibile e non irragionevole e la sua pretesa, secondo la quale la captazione dell'acqua a 350 metri di profondità eviterebbe interferenze con l'attività di cava, ad avviso del Tar, rimane indimostrata e il vuoto probatorio non avrebbe potuto essere colmato con il ricorso a nozioni di comune esperienza, stante la complessità tecnica della materia. Piuttosto, ha concluso il giudice di prima grado, anche in applicazione del principio di precauzione e al fine di garantire l'utilizzazione sostenibile e durevole della risorsa acqua deve ritenersi che la motivazione citata sia sufficiente a sostenere la scelta di non inserire la cava in questione tra i "giacimenti" nell'ambito del nuovo piano.

\*\* \*\*

Anche il giudice d'appello prende le mosse dal rilievo del carattere "debole" del sindacato del giudice amministrativo sulla pianificazione territoriale e ambientale, di cui si riconosce quindi la comune matrice, carattere da cui consegue la regola che la Regione non è tenuta a motivare specificatamente le scelte riguardanti le singole aree.

Ciò in quanto, come è detto rilevato espressamente nella sentenza in commento, l'attività estrattiva di cava, pur non essendo assoggettata al previo rilascio del permesso di costruire, coinvolge interessi super individuali e valori costituzionali (ambiente, paesaggio, territorio, salute, iniziativa economica), incidendo sul governo del territorio sia per il suo rilevante impatto ambientale che per le esigenze economiche proprie dell'impresa esercente connesse allo sfruttamento delle sempre più scarse risorse naturali disponibili, con la conseguenza che, al pari dell'attività edilizia, non è mai completamente libera, ma deve inserirsi in un contesto di interventi pianificati. I giudici di Palazzo Spada fanno quindi discendere dalla natura programmatica dell'intervento pubblicistico e dai valori costituzionali in gioco che in sede di approvazione del piano delle cave le scelte riguardanti le singole aree non abbisognano di una specifica motivazione in considerazione dell'elevato numero di destinatari e dell'interdipendenza reciproca delle varie previsioni, specie se poste a tutela dell'ambiente e del paesaggio. Da qui la conferma che il piano cave, in quanto atto di pianificazione generale, non necessita di una particolare motivazione, tranne nel caso in cui tale piano si discosti dai pareri obbligatori resi in seno al procedimento, onde evitare possibili arbitri, e l'affermazione che l'imposizione di vincoli peculiari, volti a circoscrivere le attività (nella specie estrattive), anche già in atto, che, per la loro oggettiva incidenza negativa sull'ambiente che si è inteso proteggere, trova supporto, a livello costituzionale, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale e, in particolare, in quelli desumibili dall'art. 9, comma secondo, sulla tutela del paesaggio e per altro verso, non confligge con quelli - comunque recessivi rispetto al primo - di cui agli artt. 41, 42 e 43 Cost., in quanto i vincoli paesaggistici, per la loro natura conformativa del territorio, ben possono incidere, anche significativamente, su attività produttive anche già ivi esistenti, quali le cave. Quella di cava è, infatti, un'attività di lunga durata, destinata, quindi, a pregiudicare l'ambiente in modo prolungato, progressivo ed espansivo, con la conseguenza che correttamente l'imposizione del vincolo può impedirne la prosecuzione.

\*\* \*\*

Se lo sviluppo argomentativo fin qui esposto non può che essere apprezzato, in quanto espressione della più recente evoluzione del quadro normativo e del superamento del *favor* totale che veniva in precedenza riconosciuto, nella disciplina di settore, allo sfruttamento economico dei materiali di cava nell'interesse dell'economia nazionale<sup>1</sup>, più di una perplessità suscita la soluzione accolta dalla

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo F. Francario, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, Giuffrè, 1997; si rammenta che l'attività estrattiva è ancora regolata, a livello nazionale, dal Regio Decreto n. 1443 del 29 luglio 1927 (successivamente integrato dalla legge n. 1360 del 7 novembre 1941) emanato durante un periodo storico in cui le condizioni economiche, produttive e culturali erano ben diverse da quelle attuali; v. U. Fantigrossi, *Miniere*, voce Digesto IV, Utet, 1994. Su

sentenza in commento al tema processuale dell'interesse al ricorso. Un conto infatti è riconoscere, come aveva fatto il giudice di primo grado, l'ampiezza della discrezionalità che connota le scelte di piano e il conseguente carattere "debole" del sindacato del giudice amministrativo, altro è farne conseguire l'insindacabilità assoluta per difetto di interesse.

Appare francamente frutto di un errore di percezione l'affermazione che l'impresa, nella vicenda, abbia fatto valere un interesse di mero fatto, non vantando in relazione al diverso sito, distinto ma contiguo a quello già oggetto di autorizzazione, alcun interesse differenziato e qualificato, in grado di contraddistinguere la sua posizione da quella di qualsiasi altro operatore del settore.

A prescindere dal profilo problematico se la qualificazione riguardi piuttosto, sul diverso piano sostanziale e non processuale, il riconoscimento della titolarità della posizione legittimante di interesse legittimo, va ricordato che l'interesse a ricorrere consiste nella concreta utilità che, quale vantaggio potenziale, il soggetto potrebbe ottenere da una decisione favorevole<sup>2</sup>, da valutarsi quindi indipendentemente dalla fondatezza nel merito del ricorso. Si riconosce, di conseguenza, che tale interesse ricorre quando, pur non sussistendo una certezza assoluta del vantaggio che può derivare da un'eventuale sentenza che faccia conseguire il vantaggio sperato, tuttavia esiste almeno la probabilità che tale vantaggio possa derivare dalla rinnovazione del procedimento amministrativo.

Nel caso in esame l'impresa ricorrente aveva affermato, senza contestazioni sul punto delle amministrazioni resistenti, che nell'area adiacente a quella nella quale aveva esercitato l'attività estrattiva fossero presenti materiali d'interesse "con spessori significativi", con il che connotando di consistenza e concretezza il vantaggio economico atteso di una diversa e più approfondita scelta pianificatoria che consentisse la prosecuzione dell'attività, con lo sfruttamento di tali sostanze compatibilmente con le esigenze di tutela ambientale e di conseguenza, fra l'altro, con concomitante vantaggio per l'economia nazionale. Profilo quest'ultimo che seppur in parte ormai recessivo non è stato al momento ancora del tutto espunto dall'ordinamento del settore.

---

altro profilo della stessa materia U. Fantigrossi, *Il recupero ambientale delle cave: un vincolo spesso disatteso*, in questa Riv. N. 54/2024.

<sup>2</sup> In dottrina questa la definizione che si rinviene in P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2003.