

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER
LA CAMPANIA \ NAPOLI

RICORRONO

il **Comitato Emergenza Rifiuti** (C.F. 93069010614), con sede legale in San Nicola La Strada, al Viale Carlo III, in persona del legale rapp.te p.t., Sig. Roano Antonio (C.F. RNONTN58D04F839B), **Circolo Legambiente Caserta**, (C.F. 93041410619), con sede legale in Caserta alla Via G. M. Bosco n. 60, in persona del legale rapp.te p.t., Dott. Nicola D'Angerio (C.F. DNGNCL46A14G596D), il **Comitato Cittadino S. Nicola la Strada Città Partecipata** (C.F.93080930618), con sede legale in S. Nicola La Strada, P.zza Rotonda n°19, in persona del legale rapp.te p.t., sig. Pennino Domenico (C.F.: PNNDNC45S06F839U), i sigg.ri **Naim Norma**, nata a Napoli il 02/08/1954 e residente in Caserta, alla Via Tanucci n°74, C.F.: NMANRM54M42F839C, **Apperti Francesco**, nato a Caserta il 27/06/1977 ed ivi residente, alla Via Lupoli n°9, C.F.: PPRFNC77H27B963S, **Russo Mario Alessandro**, nato a Napoli il 15/04/1978 e residente in Caserta alla Via S. Nicola n° 49, C.F.RSSMLS78D15F839K, ass.ti e rapp.ti dall'Avv. Paolo Centore (CNTPLA72E29B963H), giuste procure speciali *ad litem* rilasciate su fogli separati dai quali sono state estratte copie informatiche per immagine inserite nella busta telematica contenente il presente ricorso (ex art. 8, commi 2 e 3 lettera *b* del d.P.C.M. n°40 del 16/02/2016) ed elett.te dom.ti presso lo Studio dell'Avv. Paolo Centore in Napoli, alla Via Santa Lucia n°15 (*Limatola Avvocati*), che dichiarano di voler ricevere le comunicazioni di Segreteria all'account pec paolo.centore@avvocatismcv.it ovvero alla utenza telefax 0823/326177

- ricorrenti -

CONTRO

la **Regione Campania**, in persona del legale rapp.te *pro tempore* - **resistente** -

E NEI CONFRONTI DI

la società **Cementir Italia S.p.A.**, (P. Iva 08279561008) in persona del legale rapp.te p.t. - **controinteressata**-

PER L'ANNULLAMENTO

PREVIA ADOZIONE DI ADEGUATE MISURE CAUTELARI

- del decreto dirigenziale n. 62 del 29/12/2017 della Regione Campania con cui si autorizza la Cementir Italia S.p.A. alla prosecuzione dell'attività estrattiva della cava di calcare *Cava Vittoria* sita nel territorio dei comuni di Caserta e Maddaloni;
- nonché di ogni altro atto presupposto e\o presupponente quelli impugnati, connesso e conseguente, se ed in quanto lesivo degli interessi dei ricorrenti.

- **Fatto** -

Breve disamina dell'impianto normativo regolante le attività di cava ed il

Piano Regionale delle Attività Estrattive in Campania.

Legge regionale del 13 dicembre 1985, n. 54 ed il P.R.A.E. del 2006

La Regione Campania, con la Legge Reg. n. 54/1985, ha disciplinato la ricerca dell'attività di cava nel territorio campano al fine di conseguire un corretto uso delle risorse, nel quadro di una rigorosa salvaguardia dell'ambiente e nelle sue componenti fisiche, pedologiche, paesaggistiche, monumentali, e della massima conservazione della superficie agraria utilizzabile ai fini produttivi. (*cf. art. 1 della Legge - Disposizioni Generali*)

In base alle previsioni della Legge Regionale *de qua* l'inizio o la prosecuzione dell'attività di coltivazione di cava è subordinata al rilascio, da parte della Regione, di apposita autorizzazione, per i giacimenti in disponibilità dei privati o appartenenti al patrimonio disponibile di Enti Pubblici, o di concessione, per i giacimenti appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, delle Regioni o di

altro Ente Pubblico, sulla base di un progetto di coltivazione mineraria e di recupero ambientale.

La menzionata legge Regionale Campana (*integrata dalla L.R. Campania n. 17 del 13/04/1995*) ha altresì previsto l'obbligo di dotarsi di un Piano Regionale delle Attività Estrattive (*d'ora in poi anche PRAE*) per razionalizzare l'approvvigionamento e l'uso delle risorse delle materie di cava.

La Giunta Regionale della Campania, con deliberazioni n. 7235 del 27/12/2001, n. 3093 del 31/10/2003 e n. 1544 del 06/08/2004, ha approvato gli atti relativi alla proposta di P.R.A.E. unitamente alla cartografia di Piano: piano che epperò non è stato successivamente approvato dall'organo consiliare regionale.

A seguito della mancata approvazione *de qua* il TAR Campania, con ordinanza n. 719/2005, ha nominato un Commissario ad Acta affinché curasse l'adozione degli atti del procedimento di approvazione del piano delle attività di cui all'art. 2 della Legge Regionale n. 54/85 entro il termine di 6 mesi dalla notifica dell'ordinanza, termine altresì prorogato di 4 mesi a decorrere dal 08/02/2006, (*con ordinanza n. 227/2006 del T.A.R. Campania, Napoli*).

Il Commissario ad Acta (*con ordinanza n. 11 del 07/06/2006*) ha approvato il PRAE con allegato *A*, pubblicato sul B.U.R.C. n. 27 del 19/06/2006 (*ordinanza a sua volta rettificata con ordinanza del commissario ad acta n. 12 del 06/07/2006*).

Legge Regionale Campania n. 22 del 28 Luglio 2017

La Legge Regionale n. 54 del 13 dicembre 1985, nonché le norme di attuazione del P.R.A.E. 2006, sono state oggetto di modifica ad opera della Legge Regionale n. 22/2017 (*promulgata dal Presidente della Giunta Regionale - e pubblicata sul B.U.R.C. n. 62 del 07 Agosto 2017*).

La menzionata legge nasce con l'intento di assicurare la riqualificazione ambientale delle cave ricadenti in aree di crisi ed in zone altamente critiche (ZAC) e per le cave abbandonate del PRAE, ponendo quale presupposto per la suddetta riqualificazione la proroga dei termini delle attività estrattive in zone già di per sé critiche e martoriate.

Va subito detto che l'intervento normativo *de quo* appare incoerente, nella misura in cui nello stesso PRAE viene riconosciuto che l'attività estrattiva pregressa ha determinato notevoli impatti ambientali, e che tali aree avrebbero dovuto essere tutelate e trattate con attenzione alla sostenibilità, limitando e rendendo improrogabili i tempi di riqualificazione ambientale.

Nè andrà sottaciuto che la legge regionale rubricata si pone in contrasto con i principi di matrice comunitaria e con la Carta Costituzionale, per i motivi che si vedranno meglio *infra*, tant'è che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha sollevato questione di illegittimità costituzionale, ex art. 127 della Costituzione, dell'art. 2, comma 1, lett. c) della Legge Regionale Campania n. 22 del 28/07/2017, in quanto, con tale norma, la Regione Campania ha ecceduto dalla propria competenza. (*Registro Ricorsi della Corte Costituzionale pendente con il n. 78 del 2017 - cfr. allegato*)

Il provvedimento impugnato: decreto dirigenziale della Regione Campania n. 62 del 29/12/2017

Con il provvedimento qui gravato l'odierno controinteressato è stato autorizzato alla prosecuzione delle attività estrattive presso la cava *Vittoria* (località *Laureto-Pintime*) sita sul territorio comunale di Caserta e di Maddaloni (CE).

La Cementir Italia s.p.a. esercita attività estrattiva presso la sopracitata cava di calcare, ricadente nella perimetrazione del PRAE nell'area di crisi, per effetto della riclassificazione approvata con delibera di Giunta Regionale (n. 579 del 04/04/2007, ai sensi dell'art. 29 delle Norme di Attuazione del P.R.A.E.)

Con decreto n. 9 del 21/05/2015 la Cementir Italia s.p.a. è stata autorizzata "all'esecuzione della Variante del Progetto di coltivazione e recupero unitario per la prosecuzione dell'attività estrattiva della cava di calcare Cava Vittoria, ai sensi dell'art. 27 delle norme di attuazione del P.R.A.E.", con termini di scadenza dell'autorizzazione fissati al 31/10/2017 ed al 31/07/2017 per le attività di estrazione.

La proposta di variante approvata prevedeva:

- un abbassamento del piazzale della cava Vittoria - per una superficie di ettari 16,50 - con realizzazione di n.12 microgradoni;
- ricomposizione ambientale del piazzale di cava con sistemazione a prato e piantumazione di essenze arboree ed arbustive in isole;
- estrazione annua di 543.00 m³, con un volume complessivo finale dell'intero progetto relativo al piazzale di cava pari a 1.933.000 m³;
- manutenzione ordinaria e straordinaria degli interventi di ricomposizione ambientale già effettuati in corrispondenza dei gradoni realizzati sul fronte di cava.

L'odierno controinteressato - con note prot. 537/2017 del 06/09/2017 e DIS/MR/CG/147 del 08/09/2017 - ha presentato istanza di prosecuzione delle attività estrattive.

Talché l'amministrazione regionale, con il decreto qui impugnato, ha autorizzato la proroga della prosecuzione delle attività estrattive in favore del controinteressato entro il termine del 30 giugno 2019 con il completo recupero ambientale dei luoghi, ed entro il 31 marzo 2019 per le attività di estrazione.

E' bene rilevare, sin da ora, che il decreto *de quo* è stato adottato in carenza del presupposto: *id est* la delibera di giunta regionale¹ di aggiornamento del P.R.A.E., imposta dalla stessa L. R. Campania n°22/2017.

Interesse e legittimazione alla proposizione della presente impugnativa

Sussiste l'interesse ad agire in capo agli odierni ricorrenti.

In tema di legittimazione ad agire è utile l'approdo giurisprudenziale di seguito cristallizzato:

a) l'uno, afferente ai cittadini, riconosce nel criterio della *vicinitas* e\o dello stabile collegamento con la zona oggetto di protezione ambientale - come nel caso di specie i residenti nella città di Caserta - il fondamento della legittima impugnazione;

b) l'altro ritiene ammissibile l'iniziativa processuale dei comitati spontanei di cittadini per la tutela dell'ambiente nel caso in cui questi non nascano in funzione dell'impugnazione di singoli atti e provvedimenti e risultino muniti di un adeguato grado di rappresentatività, di un collegamento stabile con il territorio di riferimento (*Caserta e provincia*), di un'azione dotata di apprezzabile consistenza in relazione al numero e alla qualità degli associati. In tema di legittimazione processuale, altresì, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che ai fini della tutela ambientale, tanto per i cittadini che per i comitati che soddisfino i requisiti prescritti *ex lege*, occorre tener conto di "*un approccio necessariamente non restrittivo all'individuazione della lesione che potrebbe astrattamente fondare l'interesse all'impugnazione*". (cfr. *ex multis* T.A.R. Toscana n. 1071 del 13/07/2015; T.A.R. Lazio sez. II n. 6938 del 06/07/2010; CGA Sicilia n. 811 del 27/09/2012; T.A.R. Umbria n. 98 del 07/02/2018)

¹ Da adottare entro il 31/12/2017

Alla luce di tanto è chiaro che la tutela dell'ambiente e della salute si caratterizza, nel nostro ordinamento, per un ampio riconoscimento della legittimazione partecipativa e del coinvolgimento dei soggetti potenzialmente interessati, che impongono un meccanismo di azionabilità in giudizio più aperto ed inclusivo.

Appare altresì utile evidenziare che, nel caso di specie, il Circolo Legambiente di Caserta, il Comitato Emergenza Rifiuti di Caserta, Comitato cittadino San Nicola La Strada *Città Partecipata* hanno come scopo precipuo statutariamente **la tutela e la valorizzazione dell'ambiente** (cfr. allegati).

Di qui il presente ricorso affidato ai seguenti

MOTIVI

1) **Violazione e\o falsa applicazione dell'art. 2, comma 1 bis, L.R. Campania n. 54 del 1985 così come modificata dalla L.R. Campania n°22/2017 \ Violazione e\o falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, L.R. Campania n°22/2017 \ Violazione e\o falsa applicazione dell'art. 5, comma 5, delle norme di attuazione del P.R.A.E Campania² \ Eccesso di potere per carenza di presupposto \ sviamento **

1.1) L'art. 2, comma 1 bis, L.R. Campania n°54/1985 rubricata è testuale nel prevedere che *"il PRAE ha efficacia e validità per dieci anni ed è aggiornato dopo cinque anni con delibera di Giunta Regionale, nel rispetto dei principi generali e dei criteri informativi del piano medesimo, sentita la commissione consiliare competente per materia. In sede di prima attuazione il Piano Regionale delle Attività Estrattive è aggiornato entro il 31 dicembre 2017 "*, laddove la sopravvenuta normativa regionale (L.R. n°22/17) all'art. 1, comma 2, prevede che *"Dalla entrata in vigore della presente legge il P.R.A.E. è aggiornato e modificato con delibera di Giunta Regionale, sentita la commissione consiliare competente per materia."*

² Approvate con provvedimento del Commissario ad acta nominato dal TAR Campania, Napoli, Sezione Prima con ordinanza n°719 del 18/05/2005

L'impianto normativo richiamato è chiarissimo nel porre l'obbligo, in capo all'amministrazione regionale, di aggiornare con delibera di Giunta il Piano Regionale delle Attività Estrattive entro il termine perentorio del 31 Dicembre 2017.

La delibera giuntale non è stata adottata nel caso di specie, per cui il PRAE non è stato aggiornato, con evidente violazione della legge regionale *de qua*.

Tale vizio di violazione di legge involge nell'ulteriore vizio sintomatico della carenza di presupposto che inficia il decreto dirigenziale impugnato, poichè adottato per il rilascio di un provvedimento espansivo in assenza del presupposto normativamente previsto.

Ma v'è di più.

1.2) L'art. 5, comma 5, delle norme di attuazione del P.R.A.E. (*Efficacia, vigenza e aggiornamento del P.R.A.E.*) statuisce espressamente che **"Nessuna autorizzazione o concessione estrattiva può essere rilasciata se non è conforme alle prescrizioni del P.R.A.E."**

Dal mancato aggiornamento dello strumento pianificatorio, come visto nel precedente paragrafo, discende pertanto l'ulteriore vizio rubricato, giacché non potrà utilmente sostenersi la conformità del provvedimento autorizzatorio al PRAE in mancanza di avvenuto aggiornamento di quest'ultimo (entro il 31/12/2017), imposto dalla normativa regionale³.

2) Violazione e\o falsa applicazione della direttiva comunitaria n. 85/337/CEE del 26/06/1985 \ Violazione e\o falsa applicazione dell'art. 6, comma 7, lett. a) e dell'art. 7 bis, comma 3, del D.lgs. 152/2006, in combinato disposto con l'allegato 3, parte II del D. Lgs. 152/2006 \ Eccesso di potere per difetto di presupposto

³ Art. 2, comma 1 bis, L.R. Campania n°54/1985

Salvo ed impregiudicato il tenore del precedente motivo di ricorso, nella cui esaustività si confida, il provvedimento impugnato è esposto alle ulteriori censure rubricate.

Il procedimento prodromico all'adozione del decreto dirigenziale gravato risulta monco della fase subprocedimentale afferente alla procedura obbligatoria di valutazione di impatto ambientale.

L'efficacia triennale della VIA relativa alla precedente autorizzazione (*progetto assentito con il decreto n. 74 del 07/10/2011 e VIA del 25/11/2014 con nota prot. 869360 del 25/11/2014*) è venuta a cessare in data 31/07/2017 (*cessazione dell'attività di estrazione precedentemente autorizzata*) o, al più tardi, il 31/10/2017 (*termine per il recupero delle aree*).

Sul punto, l'amministrazione osserva quanto segue nel corredo motivazionale del provvedimento gravato:

- al punto e) n. 2 del *premessato* altresì che "*per il completamento del progetto sono ancora da realizzare n. 4 microgradoni di progetto (su un totale di 12) con un quantitativo ancora da estrarre di 507.345 mc, unitamente ai relativi interventi di ricomposizione ambientale*";
- al punto g) del *premessato* altresì che "*...con la stessa comunicazione prot. 689691 del 19/10/2017 questo Ufficio ha, inoltre, evidenziato che **trattandosi di cava che, per estensione e volumetrie di scavo annuali (mc/a), è sottoposta alla procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) ex parte II del D.lgs. n. 152/2006 - per effetto del vigente art. 14, comma 4, della L. 241/1990 la conferenza di servizi deve essere svolta secondo l'art. 25, comma 3, del citato d.lgs. 152/2006 dalla Competente autorità ambientale***";
- al punto b) del *premessato* infine leggesi che "con nota prot. 707320 del 26/10/2017 la UOD Valutazioni Ambientali ha riscontrato la richiesta della ditta proponente ed al n. 3 "*si ritiene che ai fini della suddetta proroga non debba essere espletata la **verifica***

di assoggettabilità a VIA di cui all'art. 19 del D.lgs 152/2006 come all'attualità vigente".

Da quanto sopra emerge, quindi, la carenza della procedura di VIA, pur necessaria nella fattispecie che ci occupa.

Nell'impianto normativo di riferimento rubricato v'è la direttiva comunitaria n. 85/337/CEE del 26/06/1985 che specifica quali progetti debbano essere obbligatoriamente sottoposti a VIA: in Italia la menzionata direttiva è stata attuata con l'art. 6 della L. n. 349/1986 e ridisegnata dal D. Lgs. 152/2006 (*Testo Unico Ambiente*).

Il combinato disposto degli artt. 6 , comma 7, lett. a) e 7 bis, comma 3, d.lgs 152/2006⁴ prevede l'obbligatorietà della V.I.A. in sede regionale per i progetti ricompresi nell'allegato III della parte seconda del T.U. Ambiente.

In particolare l'allegato 3 alla parte seconda del T.U.A., lettera s) prevede la necessità della VIA per le attività di "**cave e torbiere con più di 500.000 m3/a di materiale estratto o di un'area interessata superiore a 20 ettari**", come nella fattispecie in esame.

3) Eccesso di potere per contraddittorietà / Sviamento \ straripamento di potere \ Violazione e\o falsa applicazione dell'art. 6, comma 6 e 7, del D. lgs. n°152/2006

E' stridente il profilo di contraddittorietà che involge il corredo motivazionale del provvedimento gravato, allorquando:

- da una parte viene evidenziato che "*...trattandosi di cava che, per estensione e volumetrie di scavo annuali è sottoposta alla procedura di **Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)** ex parte II del D.lgs. n. 152/2006 - per effetto del vigente art. 14, comma 4, della L. 241/1990 - **la conferenza di servizi deve essere***

⁴ Così come modificato dal D. Lgs. n°107/2017

**svolta secondo l'art. 25, comma 3, del citato d.lgs. 152/2006 dalla
Competente autorità ambientale."**

- dall'altra parte, al punto *b* del *premessso infine*, leggesi che "con nota prot. 707320 del 26/10/2017 la UOD Valutazioni Ambientali ha riscontrato la richiesta della ditta proponente ed al n. 3 " *si ritiene che ai fini della suddetta proroga non debba essere espletata la verifica di assoggettabilità a VIA di cui all'art. 19 del D.lgs 152/2006 come all'attualità vigente*".

Sarà utile rilevare la **diversa disciplina normativa** delle due tipologie di subprocedimento autonomo, da una parte la procedura di VIA⁵ e dall'altra la procedura di verifica di assoggettabilità a V.I.A.⁶

La radicale differenza dei due istituti è correlata alla diversità dei progetti per i quali il legislatore ha previsto l'uno o l'altro dei due subprocedimenti istruttori.

Sul punto, l'art. 6, commi 6 e 7, distingue tra:

- le opere soggette a V.I.A. obbligatoria (indicate negli allegati II e III, ovunque ubicati), i progetti di cui agli allegati II bis e IV (ove ricadenti in aree naturali protette) e le modifiche o estensioni dei progetti elencati negli allegati II e III che "*comportano il superamento degli eventuali valori limite ivi stabiliti*";
- le opere soggette a VIA eventuale, che si rende necessaria soltanto a seguito di verifica preliminare di assoggettabilità a VIA. Allorquando, difatti, all'esito del richiamato *screening* emergano impatti significativi e negativi sotto il profilo ambientale, per i relativi progetti⁷ va incardinato il subprocedimento di VIA.

Ora, in disparte il cennato vizio di contraddittorietà (visto che il provvedimento impugnato fa riferimento indiscriminatamente alla VIA necessaria ed anche a quella eventuale!), sarà altrettanto utile rilevare che la fattispecie dedotta in

⁵ Art. 25 D. Lgs. n°152/2006

⁶ Art. 19 D. Lgs. n°152/2006

⁷ Progetti illustrati nell'allegato II, II bis e IV, le modifiche o estensioni dei progetti elencati negli allegati II, IIbis, III e IV

giudizio è pacificamente riconducibile alla tipologia di progetto di cui all'allegato 3, lettera s), parte seconda del D. Lgs. n°152/2006: *id est* progetti regionali rientranti nella categoria sottoposta alla V.I.A. obbligatoria **e non già a quella facoltativa.**

4) Violazione del diritto alla salute, costituzionalmente garantito dall'art. 32 della Carta Costituzionale \ Violazione dell'obbligo di tutela dell'ambiente, introdotto dall'art. 9 della Costituzione Italiana

L'art. 32 della Costituzione individua la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

Il rapporto instauratosi tra l'ambiente (*art. 9 della Costituzione*) e la salute si caratterizza per la complementarietà, poiché esiste l'intrinseco presupposto del mantenimento di una salubrità ambientale tale da garantire l'integrità fisica e la vita degli individui.

Per quanto sopra affermato, l'operato dell'amministrazione si pone anche in violazione dell'impianto costituzionale *de quo* proprio per la dedotta carenza di subprocedimento istruttorio finalizzato alla valutazione di impatto ambientale.

Valga il vero.

Il procedimento di V.I.A. è difatti configurato quale mezzo preventivo di tutela dell'ambiente: sul punto soccorre anche la ricostruzione di matrice giurisprudenziale, secondo cui ".....il mancato svolgimento della V.I.A. prima dell'autorizzazione non costituisce una semplice irregolarità nella successione degli atti procedurali **ma implica una violazione di legge che impedisce ai privati una partecipazione efficace all'azione amministrativa e condiziona le scelte successive della stessa amministrazione, indebolendo la tutela prevista per i beni della vita individuali e collettivi quali la proprietà, il domicilio, la salute e l'ambiente. Le scelte ambientali pertanto devono essere guidate in**

via prioritaria dai principi di precauzione e dell'azione preventiva (art. 174, par. 2 Trattato CE) e pertanto le conseguenze negative devono essere previste in anticipo ed evitate, non semplicemente mitigate dopo che l'attività pericolosa sia già stata insediata nel territorio. (direttiva CE 85/337, primo periodo del sesto considerando)....." (cfr. ex multis T.A.R. Lombardia Brescia, sezione I, n. 726 del 11/08/2007)

E' lampante, pertanto, il danno che può derivare all'ambiente dalla prosecuzione dell'attività di estrazione in aree di per sé già martorate, cui va necessariamente aggiunto il danno alla salute derivante dall'emissione di polveri sottili nell'aria, la cui alta concentrazione nel territorio di Caserta è stata dimostrata da studi scientifici già a decorrere nell'anno 2013. (cfr. allegati)

5) Violazione e\o falsa applicazione del principio generale di trasparenza di cui all'art. 1 del d. lgs 33/2013 \ Violazione e\o falsa applicazione dell'art. 5, comma 2, della L. Regionale Campania n. 23 del 28/07/2017 \ Violazione e\o falsa applicazione dell'art. 5, comma 3, del decreto presidenziale della G.R. Campania n. 15 del 20/11/2009 (Regolamento di disciplina del bollettino ufficiale della Regione Campania in forma digitale)

Il combinato disposto dalle norme rubricate impone la pubblicazione del provvedimento di proroga dell'autorizzazione *de qua* nella sezione "Regione Casa di Vetrola" del portale telematico istituzionale regionale: in particolare è l'art. 5, comma 2, L.R. Campania n°23/2017 ad imporre siffatto obbligo.

In dispregio alla normativa *de qua* epperò è stata omessa la pubblicazione del provvedimento impugnato: il che è motivo di lesione del principio generalissimo di trasparenza: essa e' finalizzata all'accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa

e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Istanza di questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. d), della Legge Regionale della Campania n. 22 del 28 Luglio 2017, per violazione dell'art. 117, comma 1, comma 2 lettere e) - l) della Costituzione e per violazione dell'art. 12 della Direttiva 12 Dicembre 2006 n. 2006/123/CE (recepita dal D. Lgs. n°26/03/2010 n. 59 - artt. 14 - 16)

L'art. 2, comma 1, lett. d) della L.R. Campania n. 22/2017 dispone che al comma 3 dell'art. 27 sono aggiunte le seguenti parole: "1) le parole 5 anni sono sostituite dalle seguenti 8 anni; 2) dopo le parole nuova autorizzazione sono aggiunte le seguenti "in relazione alla complessità progettuale, alla estensione delle aree interessate, alla tipologia del recupero e/o ricomposizione ambientale, valutati nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 17; 3) le parole per non più di tre anni sono sostituite dalle seguenti : per un periodo a quello massimo consentito di 8 anni; 4) le parole alla complessità progettuale, alla estensione delle aree interessate, alla tipologia del recupero e/o ricomposizione ambientale, valutati dal dirigente medesimo" sono sostituite dalle seguenti " a particolari circostanze non dipendenti dalla volontà o dalle capacità degli esercenti opportunamente dimostrate ed a condizione che non siano apportate modifiche sostanziali al progetto che ha acquisito i pareri della Conferenza di servizi e di compatibilità ambientale. L'istanza di proroga deve essere presentata prima della scadenza dell'autorizzazione estrattiva".

L'art. 27 del P.R.A.E. Campania, rubricato "Aree di crisi", statuisce al comma 3) che "La prosecuzione della coltivazione nelle aree di crisi è autorizzata sulla base di un nuovo progetto di coltivazione che può prevedere anche superfici coltivabili, in ampliamento rispetto all'originario perimetro della cava, aventi, comunque, un'estensione non superiore al 30% rispetto alle superfici assentite ed anche in deroga, ove necessario, ai vincoli derogabili ricompresi nell'art. 7 delle norme di attuazione per un periodo massimo di 5 anni decorrenti dalla data di

rilascio della nuova autorizzazione. Tale periodo può essere prorogato per non più di tre anni, da parte del competente dirigente regionale, in relazione alla complessità progettuale, all'estensione delle aree interessate, alla tipologia del recupero e/o ricomposizione ambientale, valutati dal dirigente medesimo. In caso di particolari concentrazioni di attività estrattive autorizzate e/o siti di cave abbandonate il nuovo progetto di coltivazione deve assicurare il recupero unitario dell'intera area di intervento e potrà prevedere la riqualificazione anche di più siti limitrofi alle aree oggetto di cava. A tale fine il competente Dirigente regionale, anche su istanza dei singoli esercenti, potrà procedere alla costituzione del consorzio obbligatorio di cui al precedente art. 22. Il Dirigente medesimo, tenendo conto dell'affidabilità operativa, delle capacità tecniche, economiche e gestionali, potrà assegnare ad un singolo richiedente la realizzazione del progetto unitario di gestione produttiva. "

L'art. 2, comma 1), lett. d) della Legge Regionale della Campania n. 22/2017, nel disporre la proroga delle autorizzazioni alla coltivazioni di cava nelle aree di crisi si pone in aperta violazione:

- dell'art. 117, comma 1, della Costituzione nella parte in cui è previsto che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario;
- dell'art.117, comma 2, lett. e) e lettera l) della Costituzione nonché nella parte in cui è devoluta allo Stato la competenza esclusiva a legiferare in materia di tutela di concorrenza e di ordinamento civile: Il che determina una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione della citata norma costituzionale, dal momento che gli operatori economici che in precedenza non gestivano il bene oggetto della concessione non hanno la possibilità, alla scadenza dell'autorizzazione, di prendere il posto del precedente gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga.

Pertanto, una disciplina regionale che preveda il rinnovo o la proroga automatica delle autorizzazioni impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza e quindi in violazione della sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (*sentenza Corte Costituzionale n. 117/2015, punto 5.1 del Considerato in diritto*).

In particolare la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 (2006/123CE), relativa ai servizi del mercato interno, all'art. 12, ha stabilito al primo paragrafo che *"qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento"*; al secondo paragrafo *"nei casi di cui al paragrafo uno l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami"*.

Tali principi sono stati recepiti ed attuati con gli artt. 14 e 16 del D.lgs. n.59/2010 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno" di recepimento della menzionata direttiva.

In particolare l'art. 14, rubricato "Regimi autorizzatori" statuisce che *"Fatte salve le disposizioni istitutive e relative ad ordini, collegi ed albi professionali, i regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo"*.

L'art. 16, invece, prevede che *"Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovata automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone ancorché giustificati da particolari legami con il primo."*

Alla luce di tanto è chiaro che il rilascio di provvedimenti autorizzatori, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, debba essere soggetto ad una procedura di selezione tra i candidati potenziali che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza.

Le suesposte considerazioni comprovano la rilevanza della questione ai fini del presente giudizio in quanto, qualora venisse accertata l'illegittimità costituzionale della norma regionale in parola, verrebbe travolta l'efficacia del decreto impugnato in questa sede, fondato proprio sul sopravvenuto art. 2, comma 1, lett. d) della L. regionale della Campania n. 22/2017.

Quanto precede comprova che il presente giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla dedotta questione di legittimità costituzionale, per cui si

chiede che il TAR Campania disponga l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospenda il processo.

Per mere esigenze di completezza si soggiunge che dinanzi al Giudice delle Leggi pende il ricorso n°78 Reg. Ric. del 2017 (*parte 1*) proposto in via autonoma dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la menzionata legge regionale per questione analoga a quella oggetto della presente istanza di legittimità costituzionale.

Istanza di adozione di misure cautelari

Il *fumus boni iuris* è stato diffusamente illustrato nel corpo del presente ricorso.

Quanto al *periculum in mora*, è di chiara evidenza la sussistenza del danno alla salute dei cittadini residenti nella zona interessata (*Caserta - Maddaloni - San Nicola La Strada*) ed all'ambiente derivante dalla prosecuzione di attività estrattive in area di crisi, nella quale rientra la Cava Vittoria, già di per sè martoriata.

Al profilo *de quo* aggiungasi l'ulteriore valutazione di opportunità di adozione della misura cautelare invocata in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.mo T.A.R. Campania adito, in accoglimento delle deduzioni cristallizzate nel corpo del presente ricorso, *contrariis reiectis*, così provvedere:

In via preliminare

- Accogliere l'istanza cautelare formulata, finalizzata alla sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.
- Disporre la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, previa sospensione del presente processo.

Nel merito

- Accogliere il ricorso, previa condanna dell'amministrazione resistente alla rifusione di spese di lite e compenso professionale di difesa con distrazione.

DICHIARAZIONE DI VALORE AI FINI DEL CONTRIBUTO UNIFICATO

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 14, comma 2, del D.P.R. 30\05\2002 n°115 si dichiara che per il presente processo è dovuto il contributo unificato per atti giudiziari per l'importo di 650,00 €.

Riserve e conseguenze tutte come per legge.

In Napoli, li 26 Febbraio 2018

Firmato digitalmente

Avv. Paolo Centore