

TRIBUNALE AMM.VO REGIONALE PER LA CAMPANIA

RICORRONO

- Il **COMUNE DI TUFINO**, in persona della Commissione Straordinaria;
- Il **COMUNE DI VISCIANO**, in persona del Sindaco p.t., Dott. Pellegrino Gambardella;
- Il **COMUNE DI CASAMARCIANO**, in persona del Sindaco p.t., Dott. Ferdinando Primiano;

tutti rappresentati e difesi dall'**Avv. Alessandro BIAMONTE**, in virtù di procure a margine e Deliberazione della Commissione Straordinaria n. 103 del 31.7.2006 - cron. n. 201/06 Reg. Pubbl. (Comune di Tufino), Delibera G.C. n. 20 del 26.7.2006 (Comune di Visciano), Delibera di G.C. n. 66 del 24.7.2006 (Comune di Casamarciانو), presso lo Studio del quale eleggono domicilio in **Napoli, Via Duomo n. 348**,

CONTRO

1. la **REGIONE CAMPANIA**, in persona del Presidente p.t.;
2. L'**Assessore ai Rapporti con il Consiglio Regionale, ai Lavori Pubblici, Opere Pubbliche, Parcheggi e Sport**, nominato ex Ord. Coll. TAR Campania n. 719/2005, **COMMISSARIO AD ACTA** per l'approvazione del Piano Regionale delle Attività Estrattive di cui all'art. 2 L.R. n. 54/85 s.m.i. .
3. l'Ing. **Eduardo Morrone, Coordinatore A.G.C. Lavori Pubblici, Opere Pubbliche, Attuazione Espropriazione**, quale

Commissario *ad acta* delegato dall'Assessore LL.PP. (Decreto Ass. Reg. LL.PP. n. 439 del 6.9.2005) per l'approvazione del PRAE.

E NEI CONFRONTI DI

4. Cementi Moccia S.p.A., in persona del legale rapp.te p.t.;
5. Edilcalcestruzzi S.r.l., in persona del legale rapp.te p.t.;
6. G. Apostolico & tanagro s.n.c., in persona del legale rapp.te p.t.

PER L'ANNULLAMENTO - previa sospensione -

In parte qua:

- A. dell'*Ordinanza n. 11 del 7.6.2006* - pubblicata sul B.U.R.C. n. 27 del 19 giugno 2006 - recante l'approvazione del Piano Regionale delle Attività Estrattive (P.R.A.E.) della Regione Campania ad opera del Commissario *ad acta* a tal uopo nominato con Ordinanza Collegiale TAR Campania Napoli - Prima Sezione - n. 719/2005, *unitamente agli atti che compongono il medesimo PRAE.*
- B. *Di tutti gli atti concernenti la classificazione delle aree suscettibili di attività estrattiva nei territori dei Comuni ricorrenti e la perimetrazione delle medesime* quali «aree suscettibili di nuove estrazioni» (Tufino) - ai sensi dell'art. 25 Norme di Attuazione (N.d'A.) PRAE - e «aree di riserva» ai sensi dell'art. 26 N.d'A. (Visciano e Casamarciiano).

C. *Degli allegati al PRAE*, ivi compresi, ove e per quanto occorra:

- La cartografia;
- la relazione integrativa del commissario ad acta;
- la relazione illustrativa generale;
- le linee guida;
- le norme di attuazione.

D. *Delle deliberazioni di G.R. nn. 7253/2001 (27.12.2001), 3093/2003 (31.10.2003), 1544/2004 (6.8.2004)*, qualificate dal Commissario *ad acta* (pag. 3 relazione) «*parte integrante del Piano approvato... con propria Ordinanza n. 11/2006*» e pertanto divenute lesive con il provvedimento di approvazione finale.

E. Ove e per quanto occorra:

- *della Deliberazione di G.R. n. 634 dell'8.2.2000*, con la quale si prende atto dell'elaborato predisposto dall'Università Federico II.
- *Della Deliberazione di G.R. n. 7253 del 27.12.2001*.

F. Di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi espressamente i «pareri» espressi dai Settori Provinciali del Genio Civile e da ogni altro organo investito in ordine alle Osservazioni al PRAE presentate dagli Enti ricorrenti, nonché le eventuali determinazioni assunte in merito.

IN FATTO

Con Ordinanza n. 11/2006 - pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 27 del 19.6.2006 -, al termine di un tormentato *iter*, è stato approvato il Piano Regionale delle Attività Estrattive della Regione Campania.

Il provvedimento è stato adottato dal Commissario *ad acta* a tal fine nominato in esito ad un giudizio promosso *ex art. 21 bis* L. 1034/1971 stante la perdurante inerzia dell'amministrazione regionale in sede di approvazione del Piano, i cui prodromi affondano addirittura le radici in un incarico per l'elaborazione di una proposta di PRAE conferito nel lontano 1992 all'Università degli Studi di Napoli «Federico II».

Per espressa ammissione del Commissario, il Piano deliberato dalla Giunta regionale nella VII legislatura - mai sfociato nell'approvazione finale - «non è stato stravolto», fatte salve lievi modifiche imposte dal tempo trascorso dalla prima stesura (2001) e del «*breve tempo concesso dal Tribunale Amministrativo per l'approvazione del P.R.A.E.*» (pag. 11 della relazione), con conferma delle Linee guida dell'ottobre 2003, della Relazione illustrativa generale del settembre 2003 e delle caratteristiche definite con le proposte contenute nelle Delibere di G.R. 7253/2001, 3093/2003 e 1544/2004, che vengono recepite e fatte proprie dal Commissario *ad acta*.

Aspetto centrale del PRAE è costituito dalla perimetrazione delle aree potenzialmente estraibili e alla classificazione delle medesime.

A tal fine esso contempla (art. 24 delle N.d'A.):

- a) *Aree suscettibili di nuove estrazioni* (originariamente denominate, nelle proposte di PRAE del 2003, *area di completamento*);
- b) *Aree di riserva (ex Aree di sviluppo)*;
- c) Aree di crisi, comprendenti anche:
 - c1) Zone Critiche;
 - c2) Aree di Particolare Attenzione Ambientale (A.P.A.);
 - c3) Zone Altamente Critiche.

Secondo l'art. 25 le aree suscettibili di nuove estrazioni comprendono quelle porzioni del territorio in cui sono presenti una o più cave autorizzate nelle quali «è consentita la prosecuzione dell'attività estrattiva, l'ampliamento, o l'apertura di nuove cave».

Le «aree di riserva» di cui all'art. 26 N.d'A. (definite tali in quanto «riserve estrattive della regione Campania» che per caratteristiche geomorfologiche e per la presenza di litotipi d'interesse economico «sono destinate all'attività estrattiva») possono essere riclassificate in aree suscettibili di nuove estrazioni. L'inevitabile esaurimento delle risorse nelle aree già oggetto di estrazione rende certa l'utilizzazione dei siti ubicati nelle zone così qualificate.

Residuano le aree di crisi, disciplinate dall'art. 27 delle medesime Norme di attuazione. In questo caso, ai fini della criticità, rileva la circostanza che le porzioni di territorio siano già oggetto di intensa attività estrattiva e connotate da un'elevata fragilità ambientale. Il regime da applicarsi alle aree così qualificate è disciplinato dal medesimo articolo.

Tra le aree di crisi rientrano le cd. «zone altamente critiche» (brevemente ZAC), di cui all'art. 28 N.d'A., costituite da «*porzioni del territorio in cui sono venute meno le condizioni di sostenibilità ambientale*».

I Comuni odierni ricorrenti (Tufino, Visciano, Casamarciano), aderenti al P.I.T. dell'area nolana - clanio, nonché consorziati, unitamente ad altri enti dell'area nolana, nella «Agenzia locale di sviluppo dei comuni dell'area nolana» s.c.p.a., sono ubicati in un comprensorio caratterizzato da palesi e documentati squilibri ambientali.

La criticità è amplificata dalla interazione di cave già operanti sui territori finitimi dei tre comuni (con conseguenti ricadute sulla qualità dell'area - v. *infra* misurazioni delle micropolveri - e del paesaggio, fortemente compromesso) con la penalizzante presenza dei noti siti di stoccaggio dei rifiuti di Paenzano 1, Paenzano 2 e dell'impianto di C.D.R. (in territorio di Tufino, ma confinanti con

Casamarciano - in prossimità di un'ampia cava in attività - e Visciano). Gli effetti, peraltro, sono evidenziati dalla riconosciuta alta incidenza di patologie tumorali statisticamente registrata dalla locale ASL Napoli 4, per l'appunto, nell'area del Distretto 73 territorialmente competente e oggetto di studi anche internazionali sul cd. «triangolo della morte».

Già nel febbraio 2001 le Amministrazioni in parola sottoscrivevano un protocollo d'intesa con il Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti nella Persona dell'On. Antonio Bassolino, il quale anche nella sua veste di Presidente della Regione, si impegnava *«a promuovere e porre in essere tutti i controlli e le iniziative necessarie per la valutazione della presenza di ulteriori attività a impatto ambientale (come ad esempio quelle estrattive presenti sul territorio dei Comuni dell'area)»*.

Di recente il Ministero dell'Ambiente, con Decreto del 31.1.2006 - prot. 2129/QdV/M/Di/B ha incluso, tra l'altro, le aree dei comuni di Visciano, Tufino e Casamarciano nella perimetrazione del sito di interesse nazionale del «Litorale Domizio Flegreo e Agro Aversano» ritenuto «ad alto rischio ambientale, individuato dalla L. 9.12.1998 n. 426, art. 1 co. 4 punto *m*) tra i destinatari di interventi di bonifica di interesse nazionale.

Ciò dopo avere comunicato, con nota del Direttore Generale,

prot. n. 20512 del 14.10.2005 che la Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti aveva acquisito molteplici elementi che indicavano a ritenere il territorio in parola interessato da fenomeni di diffuso e perdurante inquinamento tale da comportare conseguenze pregiudizievoli per la stessa salute della popolazione.

L'alta criticità ambientale si accompagna, tuttavia, ad un pregio intrinseco dei siti sotto il profilo paesaggistico - storico - antropico da tutelare e valorizzare.

Il 10.2.2004 i Comuni hanno sottoscritto un protocollo d'intesa con la finalità di predisporre un documento congiunto di osservazioni al redigendo PRAE.

Le Osservazioni, sintetizzante in una articolata, approfondita e documentata relazione (con specifici riferimenti cartografici e normativi) redatta dalla Agenzia Locale di Sviluppo dei comuni dell'Area Nolana s.c.p.a., hanno evidenziato la sussistenza di tutti gli elementi di criticità che caratterizzano le Zone Altamente Critiche ai sensi dell'art. 28 N.d'A. PRAE, ribadendo la non sostenibilità ambientale di destinazioni potenzialmente estrattive, quali quelle definite nella (allora) proposta di piano per il Comuni interessati.

Alcuna motivata considerazione, dalla Regione, è stata rivolta ai contenuti ivi espressi.

Conclusasi la VII legislatura senza l'approvazione del PRAE,

subentrato il Commissario *ad acta*, le legittime (e motivate) istanze delle comunità locali, benché ribadite, sono rimaste ugualmente inascoltate.

In sede di definitiva approvazione il Piano per le Attività Estrattive ha localizzato nei Comuni di Tufino, Casamarciano e Visciano vastissime aree (che si spingono a ricomprendere enormi superfici dei territori comunali, anche fino al 40%), qualificandole, rispettivamente, «di nuova estrazione» (Tufino) e «di riserva» (Casamarciano e Visciano), e disattendendo, in tal modo, le legittime aspettative, che, attesa la palese sussistenza dei presupposti, depongono nel senso del riconoscimento della «criticità».

Il PRAE, per alcuni versi disomogeneo e contraddittorio nella sua formulazione e illogico per altri, anche a causa di omesse valutazioni imprescindibili (tra tutte la Valutazione Strategica Ambientale ex Dir. 2001/42/CE), di carente istruttoria e di mancata attuazione di forme di reale concertazione con gli enti locali, si è trasfuso in un documento finale che nei fatti si pone in contrasto con i fini che viceversa si propone di perseguire.

IN DIRITTO

I.

VIOLAZIONE DELL'ART. 2 L.R. 54/1985 s.m.i. - VIOLAZIONE DELLA L.R. 16/2004 - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI E

DI ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE DELL'ART. 174 TRATT. CE -
VIOLAZIONE DELLA DIR. 2001/42/CE - VIOLAZIONE DELL'ART. 114
COST. - ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA' E ILLOGICITA'
MANIFESTA.

I.1. La prima censura, in ordine logico, assume valenza di carattere programmatico e investe le modalità attuative del procedimento di formazione dello strumento, sostanziatesi in una estromissione di fatto delle Comunità locali dai processi decisionali di pianificazione.

Tale erronea impostazione di fondo è destinata ad incidere in modo sostanziale sulla legittimità dell'impianto complessivo del PRAE, avuto riguardo in modo speciale alla perimetrazione delle aree interessate e alla loro destinazione. Infatti il venir meno di un coerente sistema di *programmazione partecipata*, si trasfonde inevitabilmente in una *pianificazione autoritativa* non già solo irrispettosa dei principi ispiratori della disciplina regionale (LL.RR. 54/1985 e 17/95, *in primis*; ma v. anche 16/2004) nazionale e comunitaria (v. *amplius* i processi di partecipazione degli enti locali contemplati dalla Dir. 2001/42/CE, di cui si dirà in seguito), ma diviene fonte di evidenti ed inevitabili squilibri urbanistici (i comuni, ex L.R. 54/85, entro 90 giorni dall'approvazione del PRAE sono infatti tenuti ad introdurre correzioni ai propri PRG ai sensi dell'art. 2 co. 10), posto che gli enti locali - le cui

argomentate e fondate istanze siano rimaste immotivatamente ignorate - sono costretti (senza alcuna difesa, se non quella giurisdizionale) a «subire» una modifica dei propri strumenti urbanistici in grado di stravolgere totalmente (come nel caso dei Comuni ricorrenti) il proprio territorio. Situazione tanto più grave allorché il Piano sovraordinato (quale è il PRAE) muova da erronee impostazioni di fondo, cagionate, per l'appunto, dal mancato esame dei rilievi mossi dai Comuni - unici enti esponenziali in grado di fornire al pianificatore regionale *esatti* elementi di conoscenza *locali* (di ogni specie: urbanistica, culturale, paesaggistica, idrogeologica) indispensabili per un corretto «governo del territorio» -.

I.2. Orbene, l'art. 2 L.R. 54/1985, così come integrato e modificato dalla L.R. 17/1995, al co. 1 statuisce che l'approvazione del piano del settore estrattivo avvenga «*sentiti* i Comuni, le Comunità montane ed i comprensori interessati e le Province».

La locuzione «sentiti» deve essere interpretata alla luce della linea di tendenza volta a privilegiare la logica della *programmazione partecipata* e, pertanto, non può essere ridotta a mero e ridondante artificio formalistico.

Quello che, nell'introduzione delle linee guida al piano, viene definito «equilibrio dinamico» tra l'esigenza di soddisfacimento del fabbisogno regionale di materie prime e tutela delle risorse naturali

non rinnovabili nel «quadro delle esigenze generali di difesa dell'ambiente, del diritto alla salute dei cittadini, di recupero del patrimonio architettonico» (art. 2 co. 1 L.R. 54 cit.) passa necessariamente attraverso un raccordo concertativo tra pianificazione territoriale (*realmente* coordinata) e programmazione economica; preconditione, quest'ultima, di uno sviluppo conformato al principio di «sostenibilità» (sul principio v. il reiterato richiamo precettivo delle direttive comunitarie in materia, prima fra tutte la Dir. 2001/42/CE, nonché l'art. 174 del Trattato CE - che richiama il principio di «precauzione» unitamente alla «sostenibilità» di cui all'art. 6 -, nonché il quinto programma comunitario di politica ed azione a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, in GUCE C 135 del 17.5.1993, integrato dalla decisione 2179/98/CE del Consiglio); espressione, quella dello sviluppo sostenibile, ampiamente invocata nella legislazione regionale urbanistica più recente (cfr. art. 1 - 2 L.R. 16/2004).

Il necessario corollario di tali principi è costituito da un effettivo sistema coordinato di pianificazione ad ogni livello che passa attraverso una «coessenzialità funzionale» tra i vari livelli istituzionali (Regione, Province, Comuni) in un processo di reale e leale collaborazione in conformità al precetto costituzionale dell'art. 114 Cost., come novellato dalla riforma del titolo V, e ai suoi intrinseci valori.

Ne consegue che la lettura della norma in materia di pianificazione delle attività estrattive (e, in particolare, la locuzione «sentiti») andrà interpretata nel senso sopra detto, ispirandosi ad un procedimento «concertato» unico valido strumento di «governo del territorio».

La concertazione come metodo costituisce la pratica attuazione della sussidiarietà intesa sia in senso orizzontale che verticale, con la conseguenza che i differenti livelli pianificatori, pur continuando a coordinarsi secondo un principio di sovraordinazione gerarchica (principio di verticalità), devono rappresentare la risultante di un rapporto di «interagenzia», con lo scopo finale del superamento, nell'ambito della pianificazione, di opzioni autoritative - calate dall'alto -, in contrasto con le vocazioni e le suscettività del territorio.

Per tali motivi devono ritenersi disattese anche le già richiamate disposizioni contenute negli artt. 1 e 4 L.R. 16/2004 (recante «Norme sul governo del territorio»), ponendosi in rilievo la aperta violazione dell'art. 4 (intitolato «cooperazione istituzionale nei processi di pianificazione»), secondo cui *«tutti i soggetti istituzionali titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica informano la propria attività ai metodi della cooperazione e dell'intesa»* e ancora, *«la Regione Campania promuove il coordinamento e la cooperazione tra gli enti locali e i soggetti titolari di funzioni relative al governo del*

territorio anche per mezzo di specifiche intese con le amministrazioni interessate».

Ed una differente interpretazione della norma regionale invocata (art. 2 L.R. 54/1985) porrebbe, diversamente, un serio dubbio di costituzionalità (con aperto riferimento al precetto del novellato art. 114 Cost.).

Pertanto, l'affermazione contenuta nella relazione integrativa del Commissario *ad acta* secondo cui la Regione, ente programmatore della materia estrattiva, avrebbe operato come «soggetto di sintesi» tra i vari interessi coinvolti appare vuota tautologia smentita dai fatti.

I.3. Di converso nell'ipotesi contemplata il processo seguito dalla Regione non sembra minimamente ispirarsi ai principi invocati.

La pianificazione in sede estrattiva operata, almeno con riferimento ai Comuni oggi ricorrenti, oltre a porsi in contrasto con i fini astrattamente invocati (tutela del territorio, difesa dell'ambiente, del diritto alla salute, recupero del patrimonio), introduce (*rectius* «imporre») delle previsioni chiaramente preordinate alla «devastazione» del territorio, imponendo - mercé la previsione normativa dell'art. 2 co. 10 L.R. 54/1985 - ai Comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici. Gli effetti sono la diretta conseguenza della mancata attuazione di un corretto sistema di dialogo interistituzionale, che nella specie è mancato, spingendosi sino alla

totale disattenzione per le osservazioni formulate e nella pretesa di imporre un Piano estrattivo «calato dall'alto» e non minimamente aderente alla realtà locale.

Circa la contraddittoria illogicità intrinseca della classificazione delle zone interessate, nonché delle previsioni di piano - peraltro incompatibili con le realtà del territorio sotto il profilo idrogeologico, paesaggistico, antropico - si dirà in seguito, nei successivi motivi di ricorso.

In questa sede basti evidenziare (*ictu oculi* emerge già dall'esame della cartografia) che rilevanti aree dei territori comunali (che si spingono ad oltre il 40% delle superfici comunali), sarebbero «vocate» all'attività estrattiva, divise tra «aree suscettibili di nuove estrazioni» di cui all'art. 25 N.d'A. PRAE (Tufino) e «aree di riserva» di cui all'art. 28 N.d'A. (Casamarciano e Visciano). Superfici che, per gli enormi caratteri dimensionali, necessariamente (in ragione dell'obbligo di introduzione delle correzioni) «stravolgerebbero» i Piani Regolatori comunali sottraendo ogni significato all'attività pianificatoria dei Comuni e imponendo agli stessi, in virtù dell'art. 2 co. 10 L.R. 54/1985, modifiche in conformità al PRAE totalmente in contrasto con le destinazioni impresse dagli strumenti locali sotto - ordinati.

I.4. *Prior* logico tra i vizi: la inadeguata (ma sarebbe corretto dire omessa e *immotivata*) valutazione delle puntuali osservazioni

medio tempore prodotte (v., tra tutte, la analitica relazione di sintesi redatta dall'Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni dell'Area Nolana contenente le osservazioni dei Comuni di Casamarciano, Tufino, Visciano e Comiziano; nonché quelle ulteriori: v. deliberazione di C.C. Casamarciano n. 3 del 27.1.2006), che avevano attentamente rilevato profili di criticità insuscettibili di consentire le classificazioni oggi imposte dall'alto («area suscettibile di nuove estrazioni» per Tufino e «area di riserva» per Casamarciano e Visciano) e l'individuazione di porzioni di territorio vocati all'attività estrattiva tanto vasti.

II.

ECESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE DELL'ART. 3 L. 241/90 - ECESSO DI POTERE PER MOTIVAZIONE CONTRADDITTORIA E PERPLESSA - VIOLAZIONE DELL'ART. 2 L.R. 54/1985 s.m.i. - VIOLAZIONE DELLA L.R. 16/2004 - VIOLAZIONE DELLA L. 1150/1942 - VIOLAZIONE DELLA DIR. 2001/42/CE - ECESSO DI POTERE PER ILLOGICITA' MANIFESTA.

II.1. In seguito si approfondirà l'aspetto legato alla «criticità» del territorio. Ora sia sufficiente evidenziare che il PRAE, nella sua definitiva formulazione, ha ignorato integralmente, e soprattutto senza una valida motivazione, i rilievi mossi dai ricorrenti. Né può dirsi che il Commissario *ad acta* che ha proceduto alla approvazione finale abbia inteso discostarsi da un impianto già «claudicante» sul piano

contenutistico, avendo limitato, per sua espressa ammissione (v. relazione integrativa), a lievi aggiornamenti cartografici, quantitativi (per ciò che riguarda il fabbisogno estrattivo: aggiornamento opinabile quanto a metodi) e a brevi modifiche delle norme di attuazione anche in considerazione del «breve tempo concesso» (*sic !*: così a pag. 11 della relazione integrativa) per l'approvazione del P.R.A.E. .

Nell'ambito di una attenta e coordinata pianificazione doveva aversi adeguato riguardo alle osservazioni proposte. In modo particolare, esse andavano, da un lato, adeguatamente soppesate (in considerazione del contenuto e della provenienza istituzionale), dall'altro motivatamente (e puntualmente) valutate in senso positivo o negativo.

Di tale valutazione *motivata* non vi è traccia, neppure *per relationem*, nel decreto di approvazione commissariale del PRAE.

Peraltro, l'art. 2 L.R. 54/1985 dispone che l'approvazione del Piano avvenga previo parere della Commissione consultiva regionale; parere che non è minimamente richiamato (elemento sintomatico della carenza procedimentale).

Né potrebbe deporre in senso favorevole all'amministrazione regionale un eventuale fugace esame da parte del Settore Provinciale del Genio Civile (atti che in questa sede, per quanto di ragione, si impugnano anch'essi), in quanto, da un lato, provenienti da organo

istituzionalmente estraneo dal punto di vista procedimentale (per cui dovrebbe essere il Consiglio a respingerle o accoglierle e, per la nostra ipotesi, il Commissario *ad acta* a prendere motivata posizione: ma nel nostro caso non lo ha fatto neppure *per relationem*), e, dall'altro, inadeguate quanto a metodi e contenuti. Del resto il Commissario, nella sola relazione integrativa riferisce dell'avvenuto deposito di osservazioni, ma non fornisce alcun elemento conoscitivo atto a verificarne il rilievo (in termini positivi o negativi) e l'eventuale incidenza ai fini della formazione del piano. Circostanza che consente di invocare anche la violazione dell'art. 5 L.R. 16/2004, secondo il quale «*alle fasi preordinate all'adozione e all'approvazione degli strumenti di pianificazione sono assicurate idonee forme di pubblicità, di consultazione e di partecipazione dei cittadini, anche in forma associata, in ordine ai contenuti delle scelte di pianificazione, nonché dell'art. 9 co. 1 lett. b ultima parte Dir. 2001/42/CE (direttamente applicabile, attesa la sussistenza dei requisiti prescritti dalla giurisprudenza comunitaria: norma incondizionata e sufficientemente precisa per potere essere invocata dal singolo; cfr. sulla nozione in particolare: sent. 23 febbraio 1994, causa C-236/92, Racc. pag. I-483, punto 8, e 5 marzo 1998, causa C-347/96, Racc. pag. I-937, punto 28), secondo cui devono specificarsi le «ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle alternative possibili che*

erano state individuate».

Era dunque necessaria una adeguata istruttoria ed una puntuale motivazione. Evenienza che consente di reiterare l'eccepita violazione dell'art. 3 L. 241/90, oltre che l'eccesso di potere per motivazione carente e contraddittoria. Per analoghi motivi è stata ritenuta illegittima una delibera con la quale sono state respinte le osservazioni al P.R.G. presentate da alcuni soggetti interessati, allorchè sia risultato che, in violazione degli artt. 7 e ss. della L. 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'art.3 L. 7 agosto 1990, n. 241, l'organo consiliare non abbia addotto alcuna, seppur minima, motivazione specifica in merito alla reiezione delle osservazioni, limitandosi alla elencazione delle singole osservazioni da accogliere integralmente, da accogliere parzialmente o da respingere ed alla votazione relativa alle medesime specificamente per ogni osservazione (TAR Lombardia - Brescia, Sentenza 20 luglio 2001 n. 610).

D'altro canto, non essendo sfociati i provvedimenti pregressi nell'approvazione finale in sede di VII legislatura regionale, costituiva successivamente onere del commissario *ad acta* procedere all'esame compiuto e motivato delle medesime osservazioni, respingendole o accogliendole con suo formale provvedimento adeguatamente motivato, considerato che, come giustamente rilevato da codesto T.A.R. (Ord. Coll. 1016/2005) egli doveva «*ritenersi legittimato*

all'adozione di tutti gli atti della completa fattispecie illegittimamente pretermessa dalla Regione Campania».

Per la Suprema giurisprudenza amministrativa la reiezione delle osservazioni mosse allo strumento di pianificazione deve essere motivata. Inoltre, al fine di soddisfare il requisito della motivazione, la reiezione delle osservazioni mosse dai privati al piano regolatore generale deve almeno far riferimento al fatto che le osservazioni stesse (le specifiche osservazioni) contrastano con le linee portanti del piano. Si rileva, infine, che la sufficienza di una motivazione, pur succinta, allegata per giustificare la reiezione delle osservazioni mosse dai privati al piano regolatore generale presuppone che la reiezione stessa sia congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base dell'osservazione e che si dimostri che si è tenuto presente l'apporto critico e collaborativo dei privati, in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti. (Cons. St. Sez. IV, 15 luglio 1999 n.1237).

Sul piano analogico, ai nostri fini, può osservarsi che la normativa dispositiva della facoltà per i privati di presentare osservazioni al piano regolatore generale, ai sensi dell' art. 9 L. 1150/1942, deve ritenersi finalizzata a garantire la effettiva partecipazione degli stessi al procedimento di adozione del medesimo. Tale partecipazione ha assunto valenza generale con l'emanazione della legge 7.8.1990, n. 241, il cui art. 10, inserito nel capo terzo

affidente la partecipazione al procedimento amministrativo, prevede la possibilità da parte dei destinatari e di coloro che sono intervenuti di prendere visione degli atti e di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.

Pertanto, la tutela effettiva e completa della partecipazione dei soggetti legittimati al procedimento di adozione dello strumento pianificatorio deve essere garantita anche mediante il rispetto dell'obbligo di motivazione della decisione afferente la reiezione delle osservazioni. Queste ultime, infatti, pur non atteggiandosi quale vero e proprio mezzo di gravame, costituiscono comunque una forma di collaborazione partecipativa, che determina l'insorgere in capo all'amministrazione procedente dell'obbligo di pronunciarsi sulle stesse, anche se con una succinta motivazione, dalla quale risulti che sono state esaminate ed i motivi della reiezione.

Obbligo che non può minimamente ritenersi assolto nel caso di specie, ove la reiezione andava peraltro ad incidere sulla pianificazione sotto ordinata imponendo delle rilevanti modificazioni.

II.2. Resta, infine, da interrogarsi sulla legittimità del modulo procedimentale seguito nella fase di formazione del Piano avuto riguardo al coinvolgimento degli enti coinvolti.

La tradizionale struttura «bifasica» che caratterizza i processi di pianificazione territoriale, anche alla luce dei principi sopra enunciati, può dirsi adeguatamente attuata ed esaltata, in presenza di scelte pianificatorie di ampio respiro (condizionanti l'azione di altri enti territoriali titolari di competenze urbanistiche), solamente mediante strumenti di amministrazione concordata.

In questo ambito la conferenza di servizi, a mente dell'art. 14 L. 241/90, acquisiva momento privilegiato di acquisizione dei contributi conoscitivi degli enti locali. Conferenza che diviene poi obbligatoria per le ipotesi di cui al co. 2 del medesimo art. 14.

Non a caso, sulla medesima scia si pone la norma dell'art. 15 L.R. 16/2004, che in tema di formazione del Piano Territoriale Regionale, contempla al co. 2 una «conferenza di pianificazione» cui partecipano province, comuni ed enti locali interessati alla programmazione (l'originario disegno di legge prevedeva addirittura la procedimentalizzazione di una fase antecedente la redazione della proposta di PTR). E, in pari modo, l'art. 20 L.R. 16 cit. prevede al co. 6 una conferenza indetta dalla Giunta Provinciale con lo scopo di valutare le proposte e le osservazioni al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

La mancata (o inadeguata) valutazione di «elementi conoscitivi»

locali, fondamentali per la redazione di un corretto Piano delle Attività estrattive affonda le proprie radici nell'estromissione, di fatto, dai processi decisionali degli enti locali chiamati a dare attuazione al PRAE; estromissione che trova la sua perfetta sintesi (sintomo di illegittimità) nella convinzione del Commissario *ad acta* il quale, estrapolando «a proprio uso» un passaggio di una pronuncia della Corte Costituzionale (n. 221/98), secondo cui «la materia delle cave ha un rilievo ultramunicipale», ha inteso implicitamente affermare che in tema di pianificazione sovraordinata l'ultima parola spetta sempre alla Regione, la quale - secondo il suo illegittimo punto di vista - può agire in perfetta autonomia (prescindendo dagli imprescindibili elementi conoscitivi forniti dagli enti locali tenuti a conformare i propri strumenti urbanistici) senza neppure il limite del fine perseguito.

III.

VIOLAZIONE DELL'ART. 2 L.R. 54/1985 s.m.i. - VIOLAZIONE DELLA L.R. 16/2004 - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI E DI ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE DELL'ART. 174 TRATT. CE - VIOLAZIONE DELLA DIR. 2001/42/CE - ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA' E ILLOGICITA' MANIFESTA.

III.1. Il PRAE, per espressa previsione normativa contenuta nell'art. 2 co. 1 L.R. 54/1985 si muove nel quadro delle esigenze generali di «*difesa dell'ambiente*», del «*diritto alla salute dei*

cittadini», del «*recupero del patrimonio architettonico e monumentale dei borghi e dei centri storici della Campania*» (finalità integralmente richiamate, come petizioni di principio, dall'art. 1 delle Norme di attuazione del medesimo PRAE). Il Piano, inoltre, deve escludere la localizzazione di cave in aree fortemente urbanizzate (art. 2 co. 2 L.R. 54/1985).

Deve altresì evidenziarsi che la delimitazione delle aree potenzialmente utilizzabili a fini estrattivi, a mente del co. 5 del medesimo art. 2 L.R. 54 cit. deve tenere conto delle «*compatibilità*» con «*i vincoli paesistici ed idrogeologici*», con con i parchi naturali perimetrati, nonché con «gli altri programmi di assetto del territorio». Il piano, inoltre, ai sensi del co. 8 art. 2 deve essere «*coordinato con le previsioni degli strumenti urbanistici*» (il coordinamento, dunque, contrariamente a quanto ritenuto dalla Regione, deve intendersi in termini *biunivoci*: diversamente si perverrebbe all'assurdo giuridico di uno strumento «*calato dall'alto*»).

Non può dirsi che ciò sia avvenuto nella specie.

III.2. In assenza dei presupposti previsti dalla L.R. testé citata e incoerentemente con le norme di attuazione del Piano, si è imposta una qualificazione delle aree ricadenti nei territori dei Comuni ricorrenti irrispettosa dei vincoli normativi operanti.

Occorre, ai fini di una corretta ricostruzione logica, premettere

che il PRAE, così come approvato nella sua versione definitiva, contempla, all'art. 24 delle N.d'A.:

- d) Aree suscettibili di nuove estrazioni;
- e) Aree di riserva;
- f) Aree di crisi, comprendenti anche:
 - c1) Zone Critiche;
 - c2) Aree di Particolare Attenzione Ambientale (A.P.A.);
 - c3) Zone Altamente Critiche.

Ai sensi dell'art. 25 le aree suscettibili di nuove estrazioni comprendono quelle porzioni del territorio in cui sono presenti una o più cave autorizzate nelle quali «è consentita la prosecuzione dell'attività estrattiva, l'ampliamento, o l'apertura di nuove cave».

In pari modo l'art. 26 definisce le «aree di riserva» come «riserve estrattive della regione Campania» che per caratteristiche geomorfologiche e per la presenza di litotipi d'interesse economico «sono destinate all'attività estrattiva» e possono essere riclassificate in aree suscettibili di nuove estrazioni. La coltivazione nelle aree di riserva è avviata quando le cave in attività non sono in grado di soddisfare il fabbisogno provinciale e non vi è la possibilità di avviare ulteriori attività estrattive nelle aree suscettibili di nuove estrazioni. In breve, l'inevitabile esaurimento delle risorse nelle aree già oggetto di estrazione rende certa l'utilizzazione dei siti ubicati nelle zone così

qualificate.

Residuano le aree di crisi, disciplinate dall'art. 27 delle medesime Norme di attuazione. In questo caso, ai fini della criticità, rileva la circostanza che le porzioni di territorio siano già oggetto di intensa attività estrattiva e connotate da un'elevata fragilità ambientale. Il regime da applicarsi alle aree così qualificate è disciplinato dal medesimo articolo.

Tra le aree di crisi rientrano le cd. «zone altamente critiche» (brevemente ZAC), di cui all'art. 28 N.d'A., costituite da «*porzioni del territorio in cui sono venute meno le condizioni di sostenibilità ambientale*».

Il co. 2 dell'art. 28 elenca gli elementi caratterizzanti le aree qualificabili ZAC. Esse presentano tutte le qualità delle aree crisi e in aggiunta:

- a) elevata concentrazione di cave attive di notevole dimensione in ambito ristretto;
- b) contiguità o prossimità della cava ai centri o ai nuclei abitati e/o alle zone vincolate;
- c) impatto percettivo e degrado paesaggistico visibile anche da lunga distanza;
- d) paesaggio fortemente destrutturato e degradato;
- e) compresenza di elementi paesaggistici di particolare pregio;

f) superamento dei limiti di sostenibilità ambientale.

Orbene, i territori di Visciano, Casamarciano e Tufino, storicamente interessati dalla presenza di numerosi impianti estrattivi - la cui attività, in termini di ricaduta ambientale, determina una interazione amplificata dalla contiguità delle aree - sono caratterizzati dalla compresenza di siffatti elementi caratterizzanti le Zone Altamente Critiche o, quanto meno, le aree di crisi.

In egual senso depongono le particolareggiate e puntuali osservazioni (vedasi, tra tutte, la relazione redatta dall'Agenzia Locale di Sviluppo) prodotte dai Comuni ricorrenti (ed integralmente ignorate), tese (invano) a dimostrare l'incompatibilità delle destinazioni originariamente previste (e poi confermate in sede di approvazione) con i principi imposti dalle leggi di settore e (addirittura) dalle medesime norme di attuazione del piano (sintomo, quest'ultimo, di eccesso di potere per manifesta contraddittorietà).

In modo del tutto inconsequente con i principi enunciati, la pianificazione regionale delle attività estrattive, sintomatica di un evidente difetto di istruttoria e di manifesta illogicità, ha, di converso, negato ogni fattore di criticità e qualificato vastissimi perimetri dei Comuni di Tufino, Visciano e Casamarciano, rispettivamente come:

- «aree suscettibili di nuove estrazioni» (Tufino: una amplissima porzione del territorio comunale che

comprende addirittura grossa parte del centro abitato)
per circa 10 milioni di metri cubi;

- «aree di riserva» (Comuni di Visciano e Casamarciano)
per ulteriori 36 milioni di metri cubi circa.

Ciò, peraltro, in aree classificate a rischio dal Piano stralcio per l'assetto idrogeologico, già segnate dal manifesto superamento dei livelli di sostenibilità ambientale (indicati sinteticamente, e senza la pretesa di esaustività, nella nota a piè di pagina n. 1).

Pertanto la classificazione operata e la relativa perimetrazione delle aree suscettibili di estrazione con riferimento ai comuni ricorrenti appare affetta da evidenti vizi di legittimità e incontra il suo macroscopico limite allorquando i manifesti elementi di criticità (già evidenziati) non sono stati minimamente presi in considerazione, benché posti alla attenzione del pianificatore in sede di osservazioni.

IV.

VIOLAZIONE DELL'ART. 2 L.R. 54/1985 s.m.i. - VIOLAZIONE DELLA L.R. 16/2004 - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA E DI ISTRUTTORIA - ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA', ILLOGICITA' MANIFESTA E DIFETTO DEI PRESUPPOSTI. - VIOLAZIONE DEL R.D. 3267/1923 E DELLA L. 493/1993 nonché della L. 18.5.1989 n. 183 e della L.R. 7.2.1994 n. 8 - VIOLAZIONE DEL PIANO STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO DELLA CAMPANIA NORD OCCIDENTALE

(con riferimento all'art. 40 delle sue norme d'attuazione).

IV.1. Quanto al rischio idrogeologico, si è già enunciato il richiamo di principio contenuto nel co. 5 dell'art. 2 L.R. 54/1985, così come dall'art. 7 e 17 co. 7 delle norme di attuazione del PRAE.

Tuttavia le perimetrazioni effettuate nei territori dei comuni ricorrenti non appaiono minimamente rispettose delle precedenti norme.

Qualificare «area suscettibile di estrazione» o «area di riserva» zone soggette a siffatti vincoli, imponendo indirettamente la modifica degli strumenti urbanistici comunali (stante il disposto dell'art. 2 co. 10 L.R. 54/1985), senza valutarne sul piano logico le conseguenze, è sintomatico di una istruttoria assolutamente carente e di una intrinseca contraddittorietà tra le previsioni del PRAE che, da un lato impongono dei limiti inderogabili, dall'altro - nonostante la loro sussistenza - qualificano come suscettibili di estrazione aree che non possono minimamente esserlo.

A ciò aggiungasi - e lo si vedrà meglio in seguito - che ogni qual volta, come nel caso di Casamarciiano e Visciano, su di aree, già delimitata o perimetrata dal Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico come «pericolosa» o «a rischio», vi sia l'ulteriore compresenza del vincolo idrogeologico (imposto ex R.D.L. 3267/1923), ai sensi dell'art. 40 delle Norme di Attuazione del Piano per l'Assetto Idrogeologico del

Bacino Nord Occidentale della Campania (brevemente PSAI, costituente Piano Stralcio del Piano di Bacino ai sensi dell'art. 12 L. 4.12.1993 n. 493, adottato con Delibera del Comitato Istituzionale n. 11 del 10.5.2002) non può conseguirsi la rimozione totale o parziale dal vincolo idrogeologico.

Conseguentemente deve ritenersi illegittimo (o comunque inoperante per i territori comunali in parola) il dettato dell'art. 17 co. 7 delle Norme di Attuazione del PRAE, allorquando statuisce che nel caso in cui il suolo è interessato dal vincolo idrogeologico, la relativa autorizzazione (estrattiva) è rilasciata solo a seguito del provvedimento di rimozione del vincolo ex art. 12 R.D. 3267/1923 o di autorizzazione all'attività di coltivazione rilasciato dalla autorità di coltivazione.

La previsione, in aperto contrasto con le norme del PSAI, è sintomatica di un mancato coordinamento del PRAE con quest'ultimo, pure in presenza di una espresso obbligo imposto dalla legge regionale (L.R. 54/1985 art. 2 co. 5: «*tenuto conto delle compatibilità con i vincoli... idrogeologici, nonché con gli altri programmi di assetto del territorio*», nonché co. 8: «*il piano deve essere coordinato con le previsioni degli strumenti urbanistici*»). Mancato coordinamento che inficia la individuazione delle aree «estraibili» di tutti i Comuni ricorrenti.

Infatti, il PSAI costituisce, per effetto dell'art. 17 L. 18.5.1989 n.

183 e dell'art. 9 L.R. 7.2.1994 n. 8, «piano territoriale di settore», e conseguentemente il PRAE, unitamente alle perimetrazioni e alle sue norme, andava necessariamente coordinato con il primo.

Conseguentemente, l'individuazione da parte del PRAE di aree collinari dei Comuni di Casamarciano e Visciano tra quelle potenzialmente «estraibili», appare palesemente illegittima, attesa la compresenza del vincolo idrogeologico ex R.D. n. 3267/1923 e della perimetrazione del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico che impedisce ogni possibilità di svincolo.

Tale illegittimità non potrà non essere presa in adeguata considerazione, considerato che, diversamente, i Comuni ricorrenti sarebbero tenuti, per l'obbligo imposto legislativamente (art. 2 co. 10 L.R. 54/85), a conformare i propri strumenti urbanistici a prescrizioni illegittime del PRAE e a introdurre delle destinazioni d'uso di ampie zone del territorio totalmente inattuabili. Ciò in spregio alla propria autonomia pianificatoria e con nocimento delle attività potenzialmente localizzabili.

Anche in questo caso deve stigmatizzarsi l'immotivata considerazione delle osservazioni prodotte dai comuni in questione.

IV.1.1. Analogo discorso per le aree del Comune di Tufino classificate dal PRAE addirittura tra quelle «susceppibili di nuove estrazioni». Una lettura delle tavole dei vincoli idrogeologici definiti

nel Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico approvato dall'Autorità di Bacino Nord - Occidentale nell'anno 2002 evidenzia la sovrapposizione della prevista «zona suscettibile di nuova estrazione» con aree classificate dal livello «R4 - rischio *idrogeologico* molto elevato» sino ai livelli inferiori (R3, R2, R1).

Tale condizione rende incompatibile ogni forma di sfruttamento dei suoi e dimostra l'incoerenza del PRAE rispetto alle altre forme di pianificazione.

Va aggiunto che le tavole del medesimo PRAE non riportano la perimetrazione dei vincoli idrogeologici definiti nel Piano stralcio di assetto idrogeologico (a dispetto di quanto affermato nella relazione del Commissario ad acta a pag. 3: «*si è integrata la cartografia in relazione alla variata natura vincolistica a cui è stato sottoposto il territorio regionale*» e a pag. 37, laddove si afferma che per l'aggiornamento dei vincoli sarebbero state «*utilizzate*» le perimetrazioni delle aree a rischio individuate con i piani stralcio). Viceversa, le tavole si limitano (ma solo per i Comuni di Casamarciano e Visciano) al rischio frane e pericolosità frane (tutti a livelli elevati - incompatibili con l'attività estrattiva -), mentre, nel caso del Comune di Tufino anche le tavole del rischio frane e pericolosità da frane stranamente non sono presenti (sintomo di carente istruttoria) e vengono individuate genericamente aree «*il cui livello di rischio potrà*

essere definito a seguito di studi e indagini» (rischio frane) e aree «*con attività estrattiva in cui sono necessari studi di dettaglio per verifica condizioni di stabilità»* (pericolosità frane). Ciò nonostante che l'area «*suscettibile di nuove estrazioni»* ricada, secondo il Piano Stralcio di assetto idrogeologico, oltre che nella carta del rischio idraulico anche in quella della pericolosità idraulica da fenomeni di esondazione e di alluvionamento, classificandola con i livelli P4, «*a pericolosità molto elevata»* e P3, «*a pericolosità elevata»*. Non vi è alcun motivo, se non quello ravvisabile nell'erroneità dell'attività istruttoria, che possa giustificare le ragioni per cui nel PRAE difetti, per Tufino, la perimetrazione delle aree a rischio idraulico e di pericolosità idraulica anche nella cartografia di maggior dettaglio (1:10.000) - che è la medesima utilizzata per la rappresentazione del Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico.

Si evidenzia che l'area qualificata dal PRAE «*suscettibile di nuova estrazione»* nel territorio di Tufino è classificata a rischio (a partire dai livelli R4 e P4, a decrescere) dal PSAI (Piano Stralcio Assetto Idrogeologico ex L. 18.5.1989 n. 183 art. 17 cp. 6 *ter*) dell'Autorità di Bacino Nord Occidentale della Campania; ciò nonostante la stessa viene qualificata addirittura «*di nuova estrazione»* (categoria ancora più invasiva di quelle attribuite ai Comuni di Casamarciano e Visciano), in aperta contraddizione pure con la relazione illustrativa generale 2003

del PRAE (rimasta invariata per esplicita ammissione del Commissario *ad acta*, contenuta a pag. 11 - punto 4 - della sua relazione integrativa), la quale al punto 3.1.10 specifica: «*Per quanto attiene al rischio idraulico e/o al rischio di frana sono da escludere le attività estrattive in aree a rischio elevato (R3) e in aree a rischio molto elevato (R4)*».

Ciò senza considerare il paradosso (anche sotto il profilo urbanistico) che l'area «suscettibile di nuova estrazione» del Comune di Tufino, oltre a ricomprendere un'enorme estensione del suo territorio, include addirittura - come già detto - anche grossa parte del centro abitato.

Parimenti affetta da evidente illogicità il co. 2 dell'art. 7 delle norme di attuazione del PRAE, laddove esso prevede che, «*ove non rappresentati o non sufficientemente definiti in termini cartografici, gli ambiti territoriali dei vincoli sono individuati dall'autorità predetta, a scala di progetto, in sede di istruttoria per il rilascio della relativa autorizzazione e/o concessione*». Infatti, sussistendo l'obbligo per i Comuni di coordinare i propri strumenti urbanistici («introdurre le correzioni necessarie» afferma la norma) entro il termine di 90 giorni dall'approvazione, si rischierebbe di mettere in serio pericolo sia l'attività di pianificazione locale (si pensi alla complessità del procedimento bifasico di adozione e approvazione di una variante)

esponendola al rischio di errori e inattendibili previsioni sia quella sovraordinata contenuta nel piano delle attività estrattive vanificando il carattere di unitarietà delle decisioni e l'attendibilità del calcolo delle risorse estrattive concretamente utilizzabili.

E' evidente che tale situazione rende del tutto improbabile e indefinita la perimetrazione dal PRAE relativa ai comuni ricorrenti e, pertanto, illegittima anche *in parte qua* la sua formulazione. D'altro canto, il tono «probabilistico» utilizzato, sintomatico di eccesso di potere sotto molteplici figure sintomatiche, rende inattuabile anche in questo caso l'obbligo di conformare il PRG alle previsioni del PRAE, pena l'introduzione, nello strumento urbanistico, di destinazioni di piano illegittime *in nuce* e comunque prive di oggettività.

IV.1.2. La previsione della suscettibilità di attività estrattiva nelle aree dei Comuni ricorrenti, ancorché ricomprese negli strumenti di pianificazione delle Autorità di Bacino, appare altresì contraddittoria se raffrontata con l'art. 7 delle Norme di Attuazione (aree escluse dall'esercizio delle attività estrattive) del PRAE, la quale, almeno apparentemente, alla lettera j) vieta l'attività estrattiva nelle aree individuate dalle Autorità di Bacino.

Né può supplire la norma del co. 2 del medesimo articolo, e, per quelle aree soggette pure a vincolo idrogeologico (Casamarciano e Visciano) ex R.D. 3267/1923, il disposto dell'art. 17 co. 7 N.d'A. (che

contempla in astratto l'autorizzabilità dell'attività estrattiva previa rimozione dello specifico vincolo). Infatti, in tale ultimo caso, come sopra dedotto, l'art. 40 delle norme di attuazione del PSAI approvato dall'Autorità di Bacino Nord Occidentale esclude categoricamente tale evenienza (rimozione del vincolo ex R.D. 3267/1923).

Orbene, è incontroverso che il PRAE abbia incluso e perimetrato, tra quelle potenzialmente estrattive, aree soggette al «duplice» vincolo idrogeologico (Visciano e Casamarciano) e, in quanto tali, insuscettibili di qualsiasi procedura di svincolo.

Ne consegue non già solo un'erronea valutazione di fondo (che giammai potrebbe essere trasfusa nei PRG locali), sintomatica di un'attività viziata da eccesso di potere, ma anche una illegittimità derivata dalle previsioni quantitative dei litotipi estraibili in quei territori (attesa la riduzione delle aree «cavabili»), con relativa incoerenza intrinseca del Piano stesso (ai sensi dell'art. 2 co. 3 L.R. 54/1985 il Piano deve contenere la «quantificazione» dei materiali estraibili, che, alla luce delle censure dedotti sub II.3.2 - II.3.3. risulta insanabilmente viziata).

IV.2. Sempre in stretta connessione con tale ultima censura (II.3.3.) deve altresì evidenziarsi che il punto 5.2. delle linee guida del PRAE prevede: «*b) il rispetto dell'integrità della cresta collinare*».

Nello specifico l'argomento riguarda lo sfruttamento delle cd.

«aree culminali» delle zone collinari dell'intero comprensorio (prima di tutto, Casamarciano e Visciano - per la variegata presenza di rilievi -, ma anche Tufino).

In tal caso viene specificato, nelle linee guida, al punto 5.2. citato che «*le sommità dei versanti vanno obbligatoriamente mantenute nelle loro condizioni morfologiche, naturali, originarie, al fine di consentire la continuità paesaggistica e le condizioni naturali del microclima*».

Va da sé che, l'aver incluso anche dette aree tra quelle «cavabili» costituisce una intrinseca contraddizione (oltre che violazione dei principi dell'art. 2 L. 54/1985) e, sempre per le ragioni evidenziate *sub* II.3.3 - attesa la necessaria ulteriore «scrematura» da effettuare di tali aree nel PRAE -, l'inattendibilità delle previsioni di piano (sul piano urbanistico, ma anche su quello quantitativo dei materiali estraibili).

Deve, ancora una volta, ribadirsi che detti rilievi erano stati adeguatamente sottoposti all'attenzione della Regione nel documento congiunto di osservazioni al PRAE dei Comuni di Casamarciano, Visciano, Tufino e Comiziano, e in tal caso immotivatamente ignorati.

IV.3. Altro aspetto sintomatico di mancato coordinamento con lo strumento operante in sede di assetto idrogeologico risiede anche nella violazione dell'art. 6 co. 1 lett. e) delle norme di attuazione al Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico del Bacino Nord Occidentale, così

come approvato dal Comitato istituzionale.

La norma richiamata dispone che i piani regionali delle attività estrattive sono preventivamente sottoposti all'Autorità di Bacino Nord Occidentale della Campania per un parere obbligatorio.

Inoltre, l'articolo 35 del medesimo Piano Stralcio, nel disciplinare le attività estrattive, dispone che, nella fase di elaborazione del parere, il piano di settore regionale in materia di attività estrattive è sottoposto ad uno studio di compatibilità idraulica e idrogeologica ex artt. 37 - 39 delle stesse norme di attuazione.

Sempre l'art. 35 statuisce che, nelle aree perimetrare a rischio idraulico «molto elevato» ed «elevato», l'estrazione di materiali litoidi cessa entro un atto dall'entrata in vigore del piano, sempre che non si tratti di estrazioni collegate ad interventi necessari alla messa in sicurezza delle aree, in conformità con la normativa di settore.

Il PRAE, di converso, non fornisce alcuna indicazione in merito, configurandosi, sul punto, un ulteriore motivo di illegittimità.

V.

VIOLAZIONE DELL'ART. 2 L.R. 54/1985 s.m.i. - VIOLAZIONE DELLA L.R. 16/2004 - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI E DI ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE DELL'ART. 174 TRATT. CE - VIOLAZIONE DELLA DIR. 2001/42/CE - VIOLAZIONE DELL'ART. 114 COST. - ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA' E ILLOGICITA'

MANIFESTA.

V.1. Come già ampiamente (e incidentalmente) dedotto *sub l*, costituisce principio immanente, consacrato nell'art. 174 del Trattato CE, quello del perseguimento di obiettivi generali di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, fondata sul «principio della precauzione».

In egual senso l'orientamento verso un generale rispetto del principio di «sostenibilità», che nel quinto programma comunitario («Per uno sviluppo durevole e sostenibile»), come integrato dalla decisione n. 2179/98/CE del Consiglio, evidenzia l'importanza della valutazione degli effetti di «piani e programmi» sull'ambiente.

In tale contesto generale va inquadrata la norma contenuta nell'art. 2 della L.r. 54/1985 s.m.i., che impone un coordinamento del PRAE con le esigenze generali «di difesa dell'ambiente» e del «diritto alla salute dei cittadini», sino a prevedere che la delimitazione delle aree potenzialmente utilizzabili debba tenere conto della compatibilità con tali presupposti imprescindibili; anzi, debba costituirne il logico corollario.

Principi ampiamente enunciati in modo programmatico anche nella ben più recente L.R. 16/2004, sotto la cui luce devono muoversi i processi di pianificazione. Criteri informativi, quelli violati, sintetizzati

nell'art. 2 della L.R. 16 cit. .

Un tale fine postula che, in sede preparatoria ed istruttoria siano adeguatamente descritti e valutati gli effetti che l'attuazione del piano potrebbe avere sull'ambiente e, al tempo stesso, le ragionevoli alternative.

Uno strumento che intenda pianificare legittimamente le attività di un territorio non può prescindere, senza sfociare diversamente nella palese illegittimità, anche in considerazione della ricaduta in termini negativi su beni primari della collettività.

A maggior ragione ciò deve avvenire nell'ambito dell'elaborazione di piani che interessino l'attività estrattiva, i cui prodotti, unitamente ai residui, sono menzionati nell'all. I della Dir. 75/442 al punto Q11 e Q16, inseriti con dec. 20.12.1993 94/3/CE, ai sensi dell'art. 1 a) Dir. 75/442, nel «catalogo europeo dei rifiuti» (CER) e che, per pacifica giurisprudenza comunitaria (Corte Giustizia CE, sez. VI, 18.4.2002), vengono individuati come grave fonte di inquinamento ambientale.

Sono stati evidenziati *infra* (nel dettaglio v. nota a piè di pagina n. 1) gli elementi di criticità che caratterizzano reciprocamente e cumulativamente, anche sotto il profilo ambientale, i territori dei Comuni di Tufino, Visciano e Casamarciano (tra questi la preesistenza delle notissime megadiscariche; l'incidenza negativa - con diffusione di

micropolveri sul territorio - dell'attività estrattiva; progressiva destrutturazione del paesaggio provocata dalla distruzione delle colline). Elementi suffragati da attività di monitoraggio istituzionale, addirittura culminati nell'inclusione - ad opera del Ministro dell'Ambiente (DM 2129/QdV/M/Di/B del 31.1.2006) - dei territori comunali delle amministrazioni ricorrenti nel perimetro dei siti nazionali per i quali è «urgente e indifferibile» procedere agli interventi di bonifica «*in relazione al grave e diffuso inquinamento, comportante, tra l'altro, potenziali conseguenze pregiudizievoli per la stessa salute della popolazione residente*» (così il preambolo del Decreto in parola).

Per tali aree La pianificazione estrattiva (e la relativa perimetrazione effettuata) si pone in aperta contraddizione con i principi in parola, in quanto dimostra palesemente di prescindere dalla pressione ambientale negativa.

Pur costituendo, l'individuazione di limiti in tal senso, un elemento privo di precisi riferimenti quantitativi, ed essendo pertanto rimesso alla discrezionalità, esso comunque incontra ancora una volta il limite del fine perseguito.

La dimostrata e incontestabile compresenza di incidenze ambientali di carattere negativo, che connotano palesi elementi di criticità (nel senso di cui all'art. 28 N.d'A. del PRAE), rende

conseguentemente affette da manifesta illogicità le previsioni contenute nel PRAE per i territori in parola.

V.2. Ad aggravare l'illegittimità sopra (V.1) dedotta e già di per sé stessa rilevante, interviene, sul piano procedimentale, la mancata attivazione del procedimento di valutazione ambientale strategica disciplinato dalla Direttiva comunitaria 2001/42/CE. Esso ha l'obiettivo di garantire «*un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali*» in sede di elaborazione di «piani e programmi».

Il punto cardine è costituito dall'attività «concertata» (art. 6) e dalla partecipazione delle comunità locali al processo di pianificazione (elementi di cui il piano è fortemente carente).

Per espressa previsione dell'art. 4 Dir. 2001/42 esso deve precedere in ogni caso l'adozione del Piano.

La norma, attesa la coesistenza degli elementi valutati dalla giurisprudenza comunitaria (disposizione *incondizionata e sufficientemente precisa*) come presupposto per la immediata e diretta applicazione all'interno degli ordinamenti nazionali, è inequivoca. E ciò consente di superare il maldestro tentativo di ritenere il PRAE sottratto a tale obbligo (v. pag. 17 - punto 6.1 della relazione integrativa del Commissario *ad acta: excusatio non petita*) sul presupposto che la data di avvio dell'adozione del PRAE sarebbe anteriore al recepimento ad

opera della L.R. 16/2004 (recepimento che però a livello nazionale si attende ancora).

Punto qualificante è la «procedimentalizzazione», mercé il precetto dell'art. 9, della formale esplicitazione delle «ragioni per le quali è stato scelto il piano o il programma adottato, alla luce delle *alternative* possibili che erano state individuate»; processo di esternazione, quello dell'*iter* logico, che, di regola, a prescindere da una specifica formulazione normativa, dovrebbe caratterizzare l'istruttoria nell'ambito del procedimento amministrativo, ma che qui assume valenza potenziata in ragione della espressa previsione.

La VAS si caratterizza per il livello gerarchicamente superiore che la distingue dalla Valutazione di Impatto Ambientale (che invece caratterizza il singolo progetto). Essa si muove secondo il modello DPSIR (Determinanti Pressioni Stato Impatto Risposta) e pertanto dovrebbe:

- eventuali possibili effetti significativi sull'ambiente (compresi la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora, la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, il patrimonio culturale e architettonico, il paesaggio).
- Le misure previste per impedire, ridurre e compensare gli eventuali effetti negativi significativi sull'ambiente

che potrebbero determinarsi in esito all'attuazione del piano.

- La sintesi delle *ragioni* della scelta delle alternative.

Come può desumersi dal contenuto, a prescindere dall'obbligo normativo, si tratta di passaggi obbligati che una Amministrazione procedente, la quale intenda ispirare la propria attività a canoni di corretta istruttoria procedimentale, comunque dovrebbe di regola seguire in attuazione del principio di buon andamento (art. 97 Cost.).

Pertanto, verificato che, pur in presenza di manifesti elementi di criticità, il redattore del PRAE non pare abbia adeguatamente soppesato gli effetti del piano sull'ambiente, non appare corretto discettare (come fa il Commissario nella sua relazione) circa la sfera di efficacia temporale della Direttiva e, con essa, dell'art. 42 L.R. 16/2004 (che introduce tale obbligo) e l'individuazione del momento esatto di avvio del procedimento di redazione del PRAE.

Ad ogni buon conto, ferma restando l'applicazione di tali generali principi di legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa, la precisazione contenuta nella norma (art. 9 della Direttiva), secondo cui la valutazione deve essere effettuata durante la fase preparatoria (da cui il Commissario fa discendere la non obbligatorietà nel caso di specie, essendo stata a suo tempo già avviata l'attività preparatoria) ha carattere programmatico (nel significato che

essa deve essere elaborata *contestualmente* alla redazione dello strumento di pianificazione), ma viene assorbita dal passaggio successivo, secondo cui essa deve essere effettuata «*anteriamente*» all'adozione del piano; ovvero la Valutazione deve *sempre* precedere l'adozione del Piano. Conseguentemente (e logicamente), al momento dell'insediamento del Commissario, non essendo stato ancora adottato il Piano, la Valutazione Ambientale andava comunque effettuata.

V.3. Come detto, se anche, per assurdo, si prescindesse dall'esame circa l'obbligo di attivazione della procedura di Valutazione ambientale strategica (VAS) secondo lo schema procedimentale della Direttiva 2001/42 e dell'art. 47 L.R. 16/2004, il risultato - sotto il profilo dell'illegittimità - non cambierebbe.

infatti non potrebbe comunque ammettersi, anche alla luce dei principi contenuti nella L.R. 54/1985, che, come avvenuto nel caso di specie, nella redazione del Piano si ometta di valutare ai fini della pianificazione estrattiva, l'incidenza degli elementi di «pressione ambientale negativa» che connotano una condizione di generale criticità.

Si è detto dello stato di passività ambientale riconosciuto sin dal protocollo di intesa firmato il 26.2.2002 tra il Commissario di Governo e i sindaci del comprensorio, culminato in un recentissimo decreto ministeriale.

In pari modo si sono messi in luce i risultati delle campagne di monitoraggio SOGIN e ARPAC, nonché le statistiche relative al Distretto 73 dell'ASL Napoli 4.

E' notoria l'interazione, in termini di ricaduta ambientale negativa, degli effetti dell'attività estrattiva presso le cave preesistenti (che diffondono micropolveri, di cui è stata misurata la presenza superiore alla norma) con l'ulteriore localizzazione delle megadiscariche di Paenzano 1 e 2, dell'impianto di C.D.R., nonché di varie discariche abusive non censite.

Ciò concorre ad evidenziare, per il comprensorio in oggetto, una stratificazione di valori che qualifica le aree «susceptibili di nuove estrazioni» e «di riserva» perimetrate dal PRAE come connotate da elevati fattori di crisi in zone di pregio ambientale.

Viene cioè ribadito il raggiungimento delle condizioni di criticità ambientale definite dall'art. 28 N.d'A. PRAE:

- **elevata concentrazione di cave attive di notevole dimensione in ambito ristretto.**
- **Contiguità o prossimità della cava ai centri o ai nuclei abitati e/o alle zone vincolate.**
- **Paesaggio fortemente destrutturato e degradato.**

IV.4. Ricorrono, nella specie, anche gli ulteriori due elementi non minimamente soppesati:

- **Comprensenza di elementi paesaggistici di particolare pregio;**
- **Impatto percettivo e degrado paesaggistico visibile anche da lunga distanza;**

elementi caratterizzanti le aree Z.A.C., ma non rilevati dal pianificatore regionale ai fini della corretta qualificazione estrattiva delle aree.

Tra gli elementi paesaggistici (peraltro evidenziati nelle tavole allegiate alle osservazioni dei comuni - ignorate dalla Regione -) devono evidenziarsi le valenze naturalistiche, paesaggistiche e antropiche che caratterizzano un territorio integrato all'interno del sistema dell'area nolana:

- Il sistema collinare tra Casamarciano e Visciano, caratterizzato dalla presenza del bosco di San Clemente e del Monte Donico. Vari strumenti di pianificazione e programmazione del territorio (PSE comunità montana, uso del suolo dei PRG, Carta dei boschi dell'Assessorato Agricoltura e Foreste della Regione Campania) contemplano specifiche perimetrazioni dei boschi rispetto ai quali ogni strumento di pianificazioni (tra cui il PRAE) deve coordinarsi.
- Presenza di grotte e morfologie carsiche (frequentate in

età preistorica) nel territorio di Casamarciano.

- Presenza di boschi di elevata valenza floro - faunistica (Area SIC) nella parte orientale del comune di Visciano, nonché nocioleti di elevata qualità.
- Incisioni ideografiche, componenti fondamentali del paesaggio.

Avuto riguardo all'impatto percettivo e al degrado paesaggistico conseguente all'incentivazione dell'attività estrattiva, deve rilevarsi che le emergenze naturalistiche, architettoniche ed archeologiche costituiscono un *unicum* da preservare, in quanto costituenti degli scorci di vedute unitarie. Ciò sia per gli abitati pedemontani di Casamarciano, che per quelli infracollinari di Visciano e pianeggianti (Tufino e Comiziano).

Di particolare rilievo, sul piano visivo - percettivo, il versante occidentale della collina di Casamarciano (monte Spraghera), comprendente il Bosco di San Clemente, i manufatti della Badia Verginiana e i ruderi della Chiesa di San Clemente che costituiscono una vera e propria «quinta» naturale della conurbazione nolana che si unisce sul fondo con i Monti di Avella.

L'incentivazione dell'attività di estrazione alimenterebbe la devastazione del paesaggio in contrasto con le auspiccate (e solo dichiarate) finalità generali di «ricomposizione ambientale».

Il redattore del PRAE erra pure allorché omette di valutare l'impatto percettivo di nuove cave nelle aree potenzialmente cavabili, benché ciò sia reso necessario nel caso delle cennate quinte collinari fortemente connotative dell'identità culturale e di elevato pregio paesistico. La mancata valutazione in tal senso è sfociata nell'erronea considerazione per cui, nelle aree potenzialmente cavabili, non essendovi ancora cave, non vi sarebbe alcun impatto percettivo. Sintomo, per l'ennesima volta, di manifesta illogicità e di apparente ossequio ai principi sintetizzati nell'art. 2 della L.R. 54/1985 ai fini della redazione del PRAE.

V.4. Si è dunque evidenziato un assetto caratterizzato dalla incoerenza del PRAE con gli altri programmi di assetto del territorio (art. 2 co. 5 L.R. 54/1985), che finisce con l'essere tutt'altro che compatibile con le esigenze generali di difesa dell'ambiente (art. 2 co 1 L.R. 54/1985).

Significativamente i comuni aderenti al P.I.T Area Nolano - Clanio (tra i quali rientrano le amministrazioni oggi ricorrenti), consorziati nell'Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni dell'Area Nolana, in data 31.7.2006 hanno sottoscritto un Accordo Quadro con l'Amministrazione provinciale di Napoli, individuando tra i temi strategici da perseguire «attraverso la metodologia della *copianificazione*» (metodo questo che il redattore del PRAE ha

disconosciuto - imponendo, dall'alto, uno strumento incoerente) il «recupero e riequilibrio ambientale, con particolare attenzione verso le attività estrattive e le aree segnate da processi di degrado».

In breve viene ribadita la permanenza di uno stato di emergenza che impone priorità attuative da realizzarsi in sede di pianificazione mediante strumenti di partecipazione negoziata.

Tale processo di degrado, viceversa, non è stato minimamente percepito nella redazione del PRAE. Illegittimamente.

V.5. Il PRAE, per le aree comunali interessate dal presente ricorso, non risulta neppure in armonia con i principi dallo stesso enunciati in tema di divieto di esercizio di attività estrattiva nelle aree soggette ad ulteriori vincoli.

Con nota prot. 514 del 9.2.1998 e successiva n. 3682 del 18.2.1998 la Soprintendenza Archeologica per le Province di Napoli e Caserta dava al Comune di Casamarciano specifiche indicazioni da tenere presente nell'approvazione della variante al PRG. A tal fine individuava aree di interesse archeologico in Località Castello Mercogliano - Astrncelle (grotte naturali con antiche frequentazioni e affioramenti ceramici) e in località Giardini ex Palazzo Mastrilli (strutture di acquedotto di epoca romana. Affioramenti di materiale ceramico). Pertanto concludeva affermando che *«si rende necessaria una normativa che preveda una destinazione d'uso a parco*

archeologico», dopo avere rilevato che «tale zona si ritiene meritevole di tutela, oltre che per le sue caratteristiche monumentali, anche per la presenza di reperti sia di epoca romana che di età protostorica». Orbene, le aree in questione sono confinanti e in diretta contiguità con la sede operativa della cava esistente e con gli impianti di frantumazione dell'attività estrattiva. E ancora, il Palazzo Mastrilli, «*i cui giardini ne rappresentavano la diretta pertinenza»*, è già centro urbano del confinante Comune di Tufino. Infine, la località Castello Mercogliano, nella quale la Soprintendenza ha individuato grotte di antiche frequentazioni, è situata in prossimità del piano di coltivazione della Cava in località Olivella di Casamarciano.

E' evidente che avere contemplato l'esercizio di potenziale attività estrattiva *in loco* equivale ad avere commesso una illogica pianificazione che non troverebbe, nei fatti, una concreta attuazione, alterando altresì le previsioni produttive (che risulterebbero, di conseguenza, errate).

V.6. Vi è un ulteriore motivo di intrinseca contraddittorietà. La classificazione operata dal PRAE collide con ulteriori principi dal medesimo espresso.

Tra questi, il contrasto con l'art. 7 delle sue stesse N.d'A., il quale esclude l'attività estrattiva in specifici casi che nella specie ricorrono e che tuttavia non sono stati considerati (benché evidenziati

nelle osservazioni):

- a) con riferimento al punto *b* del co. 1 dell'art. 7, «*aree soggette all'uso civico e già disciplinate dalla L.R. 17.3.1981 n. 11*, si osserva che il Comune di Casamarciano è proprietario di un'area in località di S. Clemente e monte Spraghera, oggetto di uso civico e contermina con l'area interessata dall'attività estrattiva già in corso.
- b) Con riferimento al punto *c* del co. 1 art. 7, «*nelle aree boscate come definite dall'art. 17 legge regionale 11/96*», si evidenzia che l'area, località collina di S. Clemente e monte Spraghera, è classificata come «area boscata» nei termini indicati.
- c) Con riferimento al punto *f* dell'art. 7 richiamato, «*nelle zone di tutela assoluta e nelle zone di rispetto delle acque destinate al consumo umano ai sensi degli artt. 5 e 6 del D.P.R. 24 maggio 1988 N. 236, come sostituiti dall'art. 21 del D.Lgs. 11 maggio 1999 n. 1*», deve eccepirsi che il Comune di Casamarciano è proprietario di un pozzo per l'emungimento di acqua destinato al consumo umano alla loc. S. Maria.
- d) Con riferimento al punto *g* dell'art. 7, «*nei siti di*

interesse comunitario (S.I.C.), nelle zone di protezione speciale», si osserva che la Regione, nell'approvare il nuovo elenco dei siti di interesse comunitario (SIC), ha incluso anche i territori di Casamarciano e di Visciano, entrambi - ciò nonostante interessati dalla perimetrazione del PRAE.

- e) Con riferimento al punto *i* dell'art. 7, «*nelle aree oggetto di interventi finanziati con fondi comunitari, statali e regionali, finalizzati ad attività diversa da quella estrattiva, limitatamente al periodo vincolato dai relativi finanziamenti*», si evidenzia che il territorio in agro di Casamarciano, costituito dai fossi astroncelle e Santa Maria, contermine a quello ammesso a coltivazione della cava esistente, è interessato da un intervento di regimentazione idraulica e stabilizzazione dei versanti, che, in virtù di decreto dirigenziale n. 909 del 22.12.2005 è stato ammesso a finanziamento.

In breve, come già evidenziato, la coesistenza di molteplici «filtri», non minimamente valutati dal pianificatore, suscettibili di ridurre, anzi annullare, le aree individuate come «potenzialmente estraibili», si riflette a catena sull'impianto complessivo del PRAE, mettendone in crisi l'attendibilità delle previsioni e delle quantità

estraibili programmate sul territorio rispetto alla perimetrazione erroneamente impressa.

Vizi che, poi, si ripercuotono sulle macroaree.

VI.

VIOLAZIONE DELL'ART. 2 L.R. 54/1985 s.m.i. - VIOLAZIONE DELLA L.R. 16/2004 - ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI E DI ISTRUTTORIA - VIOLAZIONE DELL'ART. 174 TRATT. CE - VIOLAZIONE DELLA DIR. 2001/42/CE - VIOLAZIONE DELL'ART. 114 COST. - ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETA' E ILLOGICITA' MANIFESTA.

VI.1. Altro logico corollario di una corretta pianificazione territoriale è il coordinamento con tutti gli strumenti vigenti.

Per tali motivi l'art. 2 co. 5 L.R. 54/1985 dispone che in sede di redazione del PRAE debba tenersi conto della compatibilità con gli «*altri programmi di assetto del territorio*», ribadendo, al co. 8, che «*il piano deve essere coordinato con le previsioni degli strumenti urbanistici*».

Le scelte strategiche insite nel PRAE con riferimento ai territori dei comuni ricorrenti, di converso, non appaiono minimamente in armonia con gli altri programmi di assetto del territorio. Ancora una volta la norma regionale che il pianificatore afferma di applicare è nei fatti disattesa.

Le osservazioni dei Comuni in argomento ancora una volta risultano puntualmente disattese.

IV.2. L'incoerenza del PRAE con gli ulteriori strumenti contenenti politiche di valorizzazione in atto, è sintetizzata nel contrasto con le scelte territoriali di tipo strategico operanti o comunque individuate dagli strumenti della pianificazione di carattere comunale e sovracomunale riguardanti l'ambito di interesse.

Tra queste ultime vanno evidenziate le «Aree di difesa del suolo e di salvaguardia ambientale di 1° e 2° livello» (artt. 10 e 11 del PTCP), rispetto alle quali vengono individuati obiettivi volti *«alla difesa e salvaguardia di tali aree, alla promozione e valorizzazione ambientale ed alla riqualificazione»* che *«attraverso azioni tendano a eliminare ogni compromissione e degrado»* (pag. 21 Norme di Attuazione PTCP), nonché preordinati *«alla difesa e riqualificazione di tali aree, salvaguardando la stretta correlazione tra sistema naturale e trasformazione antropica... Gli interventi sono rivolti alla difesa del suolo e del sistema naturale e agrario... »* (pag. 25 N.d A. del PTCP).

Per queste aree è fatto assoluto divieto di **«aprire nuove cave o coltivazione di quelle esistenti»** (pag. 24 e 27 N.d'A. PTCP)

L'area in questione comprende, tra l'altro, l'intero comprensorio collinare di Visciano, e una parte rientrante nel territorio di Casamarciano.

Ciò nonostante le stesse, in contrasto con le anzidette previsioni, sono qualificate potenzialmente estrattive (aree di riserva) dal PRAE.

Ancora: gli ambiti relativi ai «Parchi Territoriali» (art. 13 del PTCP), hanno obiettivi *«rivolti alla creazione di riserve naturali per il riequilibrio ambientale del territorio provinciale, anche ai fini di tutelare la flora e la fauna e di favorire il ciclo biologico naturale, alla conservazione del sistema agrario caratteristico del paesaggio, nonché alla realizzazione di nuovi parchi e grandi attrezzature per lo sport ed il tempo Libero di Livello metropolitano»*; le aree a parco *«saranno caratterizzate anche dalla compresenza di zone naturali, giardini, aree agricole, attrezzature per il tempo libero e lo sport, beni culturali, individuando azioni di tutela e valorizzazione e funzioni capaci di garantirne la conservazione, la costante manutenzione ed una ampia fruizione pubblica»* (pag. 29 N.d. A. PTCP). In tali aree ai fini della protezione geologica è assolutamente vietato *«effettuare la raccolta di singolarità geologiche e mineralogiche, se non autorizzate per fini didattici, di ricerca o di sicurezza, ai sensi della L.R. 40/1994; effettuare scavi, tagli di rocce e costoni, aprire e coltivare cave e miniere; attivare discariche per qualsiasi tipo di rifiuti»* (pagg. 31-32 N.d.A. PTCP).

Tali ambiti racchiudono tutta l'area collinare di Casamarciano e

Visciano. A dispetto delle destinazioni così individuate dal PTCP, vengono ricomprese dal PRAE tra le aree di riserva.

Inoltre, in tema di valorizzazione del sistema dei beni culturali con particolare riferimento ai centri storici, il PTCP individua, all'art. 16 delle Norme di Attuazione, quali «Insediamenti storici» gli abitati di Comiziano e Galluccio, Tufino, Vignola e Risigliano, Schiava e Casamarciano nell'area pianeggiante all'imbocco del Vallo Baianese, e il centro storico di Visciano nell'altopiano tra i monti Spraghera, Serrone e Donico. Il PRAE sembra ignorarlo.

A ciò aggiungasi la dotazione di aree per insediamenti produttivi, artigianali e commerciali già esistenti o previsti nell'ambito degli strumenti urbanistici comunali, per le quali sono stati attivati finanziamenti regionali, nazionali ed europei specificatamente nell'ambito del PIT "Alto Clanis".

Ed inoltre: la previsione nel PTCP relativa alla localizzazione di due «Parchi di attività integrate» nei comuni di Comiziano e Tufino, per la *"realizzazione di un sistema di parchi, anche agricoli, organizzati e riqualificati per accogliere attività di livello superiore, quali complessi alberghieri e attrezzature turistico - ricettive, centri commerciali, centri congressuali, complessi sportivi, parchi a tema, sale per la musica e lo spettacolo, nonché attività artigianali e attrezzature di livello superiore al fine di tutelare e valorizzare le*

aree libere della cintura interna e costiera, sostenendole con attività compatibili, e riqualificare le aree densamente urbanizzate del territorio provinciale» (art. 24, pagg. 60-61 N.d'A. PTCP). La individuazione di questi parchi, nello specifico ricadenti sulle aree delle cave di tufo di Comiziano e Tufino, persegue il seguente obiettivo: «in riferimento alle politiche di riqualificazione territoriale, la destinazione di aree ancora inedificate [...] spesso aggredite dal degrado, di cave di tufo abbandonate [...], consente di realizzare una rete articolata di attrezzature e attività di livello metropolitano immerse in aree a parco».

Va infine menzionato anche il Piano di Sviluppo Socio Economico della Comunità Montana Montedonico - Tribucco (competente per il parte del territorio esaminato), che individua, quale elemento primario tra gli obiettivi strategici dello sviluppo, la difesa del suolo, nell'ambito della tutela, valorizzazione e recupero delle risorse naturali, con l'intento di costituire, per l'intero comprensorio, una leva di sviluppo economico e culturale in chiave sostenibile. Particolare attenzione viene posta alle azioni di «*tutela, valorizzazione e recupero delle risorse storiche, archeologiche, artistiche e rurali*», atteso che diverse realtà locali possono «*vantare significative presenze e tradizioni, come quelle storico-religiose, ma anche artistiche e archeologiche, che richiedono di essere raccordate e promosse*

nell'ambito di iniziative di respiro più ampio di quelle che potrebbe elaborare ciascun Comune».

In definitiva, tenendo conto dei programmi ed indirizzi sopra esposti, emerge l'ampio e articolato contrasto con il PRAE, il quale non solo non si coordina con gli stessi (benché impostogli dall'art. 2 L.R. 54/1985), ma pretende di imporre destinazioni (finalizzate al mero esercizio dell'attività estrattiva) di senso opposto a quelle concretamente perseguibili in vista dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile che riequilibri gli assetti territoriali e ambientali (concetto ricompreso, contraddittoriamente e paradossalmente, tra i principi ispiratori del PRAE).

In conclusione, il rispetto degli ulteriori «filtri» sopra enunciati azzererebbe totalmente le aree «cavabili» per Casamarciano, Tufino e Visciano, mentre per Comiziano le ridurrebbe a 22 ha.

Il Piano per le attività estrattive, quindi, dimostra dei limiti intrinseci, segnati da evidenti illegittimità.

VII.

**ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA, ILLOGICITA' MANIFESTA, DIFETTO DEI PRESUPPOSTI E CONTRADDITTORIETA'.
OMESSA VALUTAZIONE DELLA FATTISPECIE CONTEMPLATA. -
MOTIVAZIONE APPARENTE. - VIOLAZIONE DELLA L.R. 54/1985 s.m.i.
- VIOLAZIONE DELL'ART. 97 COST. .**

VII.1. La lettura degli elaborati del Piano conferma il suo carattere totalmente disarticolato, suffragato spesso dalle analisi e studi (spesso datati) assunti a base del progetto. Circostanze sintomatiche della contraddittorietà, accompagnata spesso a carenze istruttoria e manifesta illogicità, che caratterizza l'impianto complessivo.

In tal senso appare emblematico quanto affermato nella stessa relazione di piano al paragrafo 10.1 dove appare evidente che lo stesso consulente scientifico prenda le distanze dal documento progettuale elaborato. Qui si legge (pagg. 236-237): *«Gli estensori originari del PRAE non hanno fornito una definizione dell' espressione "breve" e "medio" periodo. Si è ritenuto da parte del Gruppo di Lavoro, in considerazione della natura di atto tecnico del PRAE che sviluppa anche indirizzi programmatico-legislativi ed alla luce delle prescrizioni contenute nella LR. 17/95, che il "medio termine" non può che riferirsi alla durata massima delle autorizzazioni, prevista per legge, che è di venti anni. Ne deriva per calcolo matematico, che il periodo medio dell'attività estrattiva corrisponde alla metà della durata massima dell'autorizzazione e, quindi, a 10 anni.*

Più complessa è la definizione dell'altro valore, il breve periodo, giacché gli interventi a farsi nelle cave ricadenti nelle aree di crisi non sarebbero di esigua entità, alla luce anche degli indirizzi

indicati nel PRAE: tale valore, comunque, tenuto conto che il medio periodo è stato individuato in anni dieci non può essere inferiore ad anni cinque. Tali valori così determinati non vanno letti in antitesi, ma vanno coordinati tra di loro. Il breve ed il medio periodo non vanno intesi quali due tempi distinti, ma quali limiti di un intervallo temporale entro il quale dovrà darsi una soluzione alla problematica delle aree di crisi pervenendo nel medesimo arco temporale alla cessazione dell'attività estrattiva ed alla riqualificazione ambientale.

E più avanti (pag. 238): «le scelte che di volta in volta sono state effettuate per assumere i valori utilizzati al fine di quantizzare le potenzialità; senza voler entrare in specifiche argomentazioni tecniche in questa sede espositiva, basti pensare che non tutti i parametri definiti “fattori di correzione” nella realtà condizionano le attività estrattive; infatti, le moderne tecniche di coltivazione sviluppate per conseguire maggior rispetto degli esseri umani e dell'ambiente naturale, prevedono ed impongono, ad esempio, scavi dall'alto verso il basso con contemporanei interventi di sistemazione definitiva dei siti e lavorazione del materiale cavato anche in sotterraneo. Più in generale, si deve rilevare che la metodologia utilizzata per giungere alla quantizzazione delle disponibilità deve ritenersi un tentativo empirico, non validato scientificamente, per

l'occasione messa a punto, che può consentire di valutare solo ordini di grandezza in eccesso, costituenti valori teorici di larga massima. In ultimo appare evidente che i calcoli sono da ritenere approssimativi per eccesso per l'uso di cartografia alla scala 1/25000, non idonea a valutazioni numeriche di questo tipo».

In queste affermazioni emerge come il contenuto propositivo, ovvero le scelte del piano, siano deboli proprio in ragione della metodologia con le quali sono state costruite: *puramente empiriche*, slegate da un attento quadro di valutazioni. Sempre da un punto di vista metodo logico il PRAE risulta carente di una adeguata valutazione ambientale e territoriale delle politiche di piano e dei relativi obiettivi assunti.

Le enunciazioni di sostenibilità ambientale, proferite sin dalla sua premessa del piano, non si traducono mai in elaborati tecnici tesi a verificare scientificamente la rispondenza tra politiche-azioni e obiettivi di sostenibilità ambientale.

Conseguentemente esso si traduce in un sistema di opzioni aprioristiche di difficile valutazione, basate per lo più su stime aggregate di fabbisogni e disponibilità.

Per espressa ammissione del Commissario, l'indirizzo di pianificazione, pur datato, non è stato stravolto e sono rimaste invariate la relazione illustrativa generale del settembre 2003 e le

linee guida dell'ottobre 2003, salvo qualche lieve adeguamento delle norme di attuazione (modifica delle denominazioni delle zone estraibili).

VII.2. Ciò che rende maggiormente perplessi, tuttavia, è la metodologia utilizzata per il calcolo del fabbisogno di materiale estrattivo.

Il primo motivo di illogicità (in contrasto con il più volte ricorato principio della sostenibilità ambientale) risiede nel calcolo effettuato su base provinciale.

Per comprendere la portata della censura si consideri solamente che la Provincia di Napoli ha un'estensione minima, di gran lunga inferiore a quella di tutte le altre province. Ciò nonostante, a causa dell'elevata densità demografica e del superiore numero di abitanti, vi è correlato un fabbisogno estrattivo superiore che, ove soddisfatto all'interno del solo territorio provinciale, potrebbe risultare non più sostenibile sul piano ambientale e, anzi, fonte di devastazione di un territorio già provato sotto il profilo ambientale.

Altro aspetto sintomatico sotto vari profili dell'eccesso di potere risiede, invece, nella disorganicità metodologica. Basti rilevare che, a fronte di sofisticati calcoli per stimare il fabbisogno, nel caso della ignibrite campana, estraibile nell'area di Tufino, il redattore si affida (v. pag. 29 della relazione) addirittura alle dichiarazioni degli

operatori di settore; fonte inattendibile attesa la potenziale carenza di obiettività.

ISTANZA CAUTELARE

Il *fumus* è ampiamente desumibile dai motivi di ricorso.

Il danno, grave e irreparabile, è direttamente correlato a beni di interesse primario, costituzionalmente rilevanti, insiti nella tutela della salute e del diritto all'integrità dell'ambiente delle collettività interessate, già fortemente messi a dura prova per molteplici noti motivi e oggi esposto al rischio di una vera e propria devastazione ambientale.

A ciò aggiungasi l'obbligo, per i Comuni, di dovere conformare i propri strumenti urbanistici ad un Piano per le Attività Estrattive che reca in sé intrinseci ed evidenti errori che stravolgerebbero il corretto assetto del territorio.

Si chiede, pertanto, la concessione di ogni opportuna misura cautelare, idonea ad assicurare, nelle more, la tutela degli interessi sottesi.

P.Q.M.

Si conclude per l'annullamento *in parte qua*, previa concessione delle necessarie misure cautelari, di tutti i provvedimenti impugnati.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari.

Napoli, 4 agosto 2006

Avv. Alessandro BIAMONTE

Io sottoscritto **Avv. Alessandro Biamonte** con studio in Napoli alla Via Duomo, 348, autorizzato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli con delibera del 20.4.2004, ad avvalermi della facoltà di notifica a norma dell'art. 7 della Legge 21.1.1994 n. 53, **HO NOTIFICATO** copia dell'antescritto atto a:

1. **REGIONE CAMPANIA**, in persona del Presidente p.t., presso la Sede in Via S. Lucia, 81 - 80121 Napoli;
2. **Assessore ai Rapporti con il Consiglio Regionale, ai Lavori Pubblici, Opere Pubbliche, Parcheggi e Sport**, nominato ex Ord. Coll. TAR Campania n. 719/2005, **COMMISSARIO AD ACTA** per l'approvazione del Piano Regionale delle Attività Estrattive di cui all'art. 2 L.R. n. 54/85 s.m.i., presso la Sua Sede in Via De Gasperi, 28 - 80133 Napoli;
3. **Ing. Eduardo Morrone, Coordinatore A.G.C. Lavori Pubblici, Opere Pubbliche, Attuazione Espropriazione, quale Commissario ad acta delegato dall'Assessore** (Decreto Ass. Reg. LL.PP. n. 439 del 6.9.2005) per l'approvazione del PRAE, **Via De Gasperi, 28 - 80133 Napoli;**
4. **MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE**, in persona del Ministro p.t., dom.to *ope legis* presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato in **Via Diaz n. 11 - 80134**

Napoli;

5. Cementi Moccia S.p.A., in persona del legale rapp.te p.t., Via

G. Ferraris, 101 - 80142 Napoli;

6. Edilcalcestruzzi S.r.l., in persona del legale rapp.te p.t.,

Contrada Novesoldi - 83042 Atripalda (AV).

7. Apostolico & Tanagro s.n.c., in persona del legale rapp.te p.t.,

Via Indipendenza, 105 - 84015 Nocera Superiore (SA)

E ciò ho fatto mediante spedizione in plico raccomandato dall'Ufficio

Postale di