RGA online
Rivista Giurica dell' Ambiente

**Numero 51 - Marzo 2024**

## ABUSIVO IL DEPOSITO DI MATERIALE DI CAVA IN MANCANZA DI CONVENZIONE CON IL COMUNE

**DI CLAUDIA GALDENZI E FEDERICO BOEZIO**

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 11 gennaio 2024, n. 10155 – *Pres.* Caputo, *Est.* Ravasio – *Omissis*. S.n.c. (Avv.ti Bellocchio e Corbyons) c. Comune di Vanzago (Avv.ti Pilia e Di Tolle).**

*L'autorizzazione provinciale alla coltivazione di cava non è efficace nei confronti del Comune nel cui territorio si deve esplicare l'attività estrattiva se l'operatore economico non ha sottoscritto la convenzione prevista dall'art. 15 L.R. Lombardia n. 14/1998 o se la convenzione non è stata sostituita dalla sottoscrizione degli impegni determinati dalla Provincia a tutela degli interessi del Comune medesimo.*

*L'autorizzazione provinciale alla coltivazione di cava deve garantire anche la conformità urbanistica dell'attività estrattiva.*

*

La sentenza in esame si inserisce in un lungo contenzioso tra il Comune di Vanzago e un operatore economico, titolare di autorizzazione all'attività di coltivazione di cava.

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello dell'operatore, confermando la legittimità dell'ordinanza che il Comune aveva emesso nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, per la rimozione di un ingente quantitativo di materiale di cava accumulato in assenza di titolo edilizio su aree di proprietà dell'operatore stesso.

Nella prospettiva della società appellante, il deposito del materiale di cava sulle aree di sua proprietà non era avvenuto abusivamente, dato che era un'attività assentita dall'autorizzazione provinciale alla coltivazione di cava. Secondo l'appellante, infatti, l'autorizzazione provinciale aveva recepito il progetto di coltivazione di cava, nel quale lo stoccaggio dei materiali sulle aree site nel Comune di Vanzago era configurato come un'attività connessa all'escavazione realizzata sui terreni limitrofi, inseriti nel Piano Cave ma ubicati in un altro Comune.

Il Consiglio di Stato ha affrontato la vicenda esaminandone tutti i profili controversi.

In primo luogo, il Collegio ha sottolineato che in base all'art. 15 della L.R. Lombardia n. 14/1998 l'efficacia dell'autorizzazione all'escavazione è subordinata alla stipula di una convenzione con il Comune sul cui territorio l'escavazione e le sue attività connesse verranno svolte, nella quale, sempre ai sensi del citato art. 15, il titolare dell'autorizzazione assume una serie di obblighi a tutela dell'Ente stesso. Il Collegio ha quindi verificato che in giudizio non risultava alcuna convenzione stipulata tra

la società e il Comune di Vanzago, concludendo di conseguenza che l'autorizzazione all'escavazione in possesso dell'appellante fosse inefficace nei confronti di quel Comune. In altre parole, la mancanza di una convenzione ex art. 15[i] è stata ritenuta circostanza da sola sufficiente a escludere la legittimità del deposito, a prescindere dalla dimostrazione che il piano di coltivazione autorizzato dalla Provincia contemplasse anche l'utilizzo delle aree site nel Comune di Vanzago e che quelle aree fossero effettivamente inserite nel Piano Cave.

Questa posizione, basata sul dettato dell'art. 15 della L.R. Lombardia n. 14/1998, appare coerente anche con quanto oggi previsto dalla L.R. Lombardia n. 20/2021[ii]. In base all'art. 16 della normativa vigente, infatti, l'assunzione da parte dell'operatore di obblighi nei confronti del Comune a compensazione degli effetti negativi prodotti sul territorio dall'attività di cava costituisce il presupposto stesso per il rilascio dell'autorizzazione provinciale all'escavazione[iii] e non più solo una condizione di efficacia del titolo autorizzativo. Di conseguenza, oggi, la Provincia non può rilasciare l'autorizzazione all'escavazione in mancanza della convenzione con il Comune o, comunque, in mancanza dell'assunzione da parte dell'operatore degli obblighi compensativi e di mitigazione a favore dello stesso.

Rispetto alla disciplina previgente, la L.R. Lombardia n. 20/2021 valorizza gli interessi del Comune anche sotto ulteriori profili. Così, l'art. 12 stabilisce che nel caso in cui siano presentate istanze di autorizzazione all'escavazione riferite a volumi superiori a quelli massimi previsti nel Piano, la Provincia deve dare priorità a quelle domande per le quali sia stata già condivisa una proposta di accordo tra l'operatore e il Comune sulle misure di recupero ambientale, di compensazione e di mitigazione[iv]. Questo accordo, da formulare secondo lo schema predisposto dalla Regione, è finalizzato a promuovere la condivisione delle scelte progettuali dell'attività estrattiva tra operatore e Comune e deve infatti confluire nella convenzione di cui all'art. 16 della vigente disciplina: la normativa promuove quindi il coinvolgimento diretto e preventivo dei Comuni, allo scopo di ridurre il rischio che l'attività estrattiva (e le attività connesse) possano subire ritardi o risultare ostacolate da posizioni non collaborative degli stessi Comuni nella successiva fase di stipulazione della convenzione o, più in generale, nella definizione di tutti i presupposti necessari all'avvio dello sfruttamento dei terreni inseriti nel Piano.

Sotto quest'ultimo profilo si deve anche considerare che l'art. 12 della L.R. n. 20/2021 specifica, più nettamente rispetto al previgente art. 35 L.R. n. 14/1998, che l'autorizzazione alla escavazione costituisce soltanto il "presupposto per il titolo abilitativo all'intervento edilizio" riferito alle pertinenze della cava (quali ad esempio gli impianti di lavorazione, selezione, trasformazione, valorizzazione e stoccaggio dei materiali [v]). Di conseguenza, non vi è dubbio che nonostante il rilascio dell'autorizzazione all'escavazione, lo svolgimento di qualsiasi attività complementare a quella propriamente estrattiva non potrà prescindere dall'assenso comunale in relazione agli aspetti edilizi dell'intervento.

Sul tema dei rapporti tra autorizzazione all'escavazione e titolo edilizio, il Consiglio di Stato aggiunge poi che, quand'anche l'attività di deposito del materiale di cava fosse parte integrante dell'attività estrattiva (e non una fase del ciclo produttivo da svolgere nelle pertinenze della cava), l'autorizzazione all'escavazione non potrebbe comunque consentirne l'esecuzione in contrasto con la disciplina urbanistica. Ciò in quanto nel caso di autorizzazione all'escavazione "*la valutazione circa la conformità urbanistica dell'attività estrattiva viene eccezionalmente esercitata dall'ente individuato dalla legislazione regionale per il rilascio dell'autorizzazione anziché dal comune; la conformità urbanistica dell'attività estrattiva deve comunque essere garantita e ciò alla luce dell'evoluzione della legislazione relativa al contenuto degli strumenti urbanistici comunali e della dilatazione della pianificazione urbanistica*"[vi]. Il Consiglio di Stato sembra quindi allinearsi sul punto all'orientamento giurisprudenziale che esclude la necessità di un titolo edilizio in senso proprio per l'esercizio di attività di cava[vii], ma sottolinea anche che l'attività estrattiva deve in ogni caso svolgersi nel rispetto della pianificazione territoriale comunale[viii].

La sentenza in esame non approfondisce però il tema dei rapporti tra autorizzazione all'attività di cava e titolo edilizio, in quanto – come detto – nel caso di specie il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'autorizzazione all'attività di cava non fosse efficace nei confronti del Comune e che, quindi, l'ordinanza di rimessione in pristino ex art. 31 D.P.R. n. 380/2001 fosse legittima, essendo la stessa

diretta a sanzionare un abuso edilizio preciso: con il deposito del materiale di cava era stato infatti realizzato un definitivo mutamento di destinazione d'uso delle aree al di fuori dell'autorizzazione all'attività estrattiva e in assenza di titolo edilizio.

[i] Per la precisione, richiamando l'art. 15 della L.R. Lombardia n. 14/1998, nella sentenza il Collegio evidenzia che la convenzione con il Comune può essere sostituita dalla sottoscrizione degli impegni determinati dalla Provincia a tutela degli interessi del Comune medesimo. Nel caso di specie, tuttavia, l'operatore non aveva neanche chiesto l'intervento della Provincia, in sostituzione della convenzione.

[iii] La L.R. Lombardia n. 20/2021 ha abrogato la L.R. Lombardia n. 14/1998.

[iii] L'art. 16, comma 1, L.R. Lombardia n. 20/2021 prevede che "*Il rilascio dell'autorizzazione o della concessione di cui agli articoli 12, 14 e 20 è subordinato alla stipula di una convenzione tra l'operatore e il comune o i comuni sede dell'attività estrattiva*".

[iv] L'art. 12, comma 4., L.R. Lombardia n. 20/2021 prevede: "*In caso di domande complessivamente riferite a volumi superiori a quelli massimi previsti dal PAE ai sensi del comma 3, la provincia o la Città metropolitana di Milano, ai fini dell'istruttoria, esamina prioritariamente le istanze per le quali sia stata condivisa una proposta di accordo tra l'operatore e il comune o i comuni territorialmente interessati, secondo lo schema di cui all'articolo 6, comma 1, lettera d). L'accordo ha ad oggetto esclusivamente le misure di recupero ambientale, di compensazione e di mitigazione, nonché eventuali contenuti progettuali, di interesse per il comune o i comuni territorialmente interessati, secondo quanto specificato dalla Giunta regionale, in relazione agli impatti ambientali, ai sensi del comma 19, lettera d)*".

[v] L'art. 12, comma 14, L.R. Lombardia n. 20/2021 prevede che "*Fatto salvo quanto previsto all'articolo 14, comma 4, della legge 241/1990, l'autorizzazione di cui al comma 1 costituisce presupposto per il titolo abilitativo all'intervento edilizio, ove non acquisito nell'ambito del procedimento unico di cui al comma 6, riferito alle pertinenze della cava, quali impianti di lavorazione, selezione, trasformazione, valorizzazione e stoccaggio dei materiali, anche provenienti da altre cave, o anche dalla gestione di materiali inerti provenienti dal riutilizzo, dal riciclaggio e dal recupero di rifiuti o da altre fonti alternative, strutture e manufatti per uffici, servizi per il ricovero degli automezzi e quanto altro di supporto alle attività dell'impresa*".

L'art. 35, comma 1, della L.R. Lombardia n. 14/1998 prevedeva che " *L' autorizzazione o la concessione all' esercizio dell' attività estrattiva di cava costituisce presupposto e titolo per il rilascio del provvedimento di cui all'art. 1 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme per la edificabilità dei suoli" e successive modificazioni ed integrazioni, relativamente alle pertinenze della cava quali impianti di lavorazione, selezione, trasformazione e valorizzazione dei materiali coltivati, strutture e manufatti per uffici e servizi per il ricovero degli automezzi e quanto altro di supporto alle attività della impresa*".

[vi] Così nella sentenza in esame, che a sua volta cita Cons. Stato, III, n. 566/2020 e la giurisprudenza ivi richiamata.

[vii] Cons. Stato, V, n. 3625/2018; TAR Lombardia, Brescia, I, n. 653/2018.

[viii] Così anche TAR Lombardia, Brescia, I, n. 2619/2009.