RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 79 Ottobre 2026

L'ATTIVITÀ DI CAVA E LA VOCAZIONE SOCIO-ECONOMICA DEL TERRITORIO

DI UMBERTO FANTIGROSSI

Consiglio di Stato, III, n. 3384 del 30 aprile 2026

E' legittimo il diniego di provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la riattivazione di un'attività estrattiva decorso un significativo periodo di tempo da precedenti valutazioni ambientali favorevoli in sede di VIA, ove siano emerse incontestabili esigenze di tutela del contesto ambientale e del tessuto economico esistente considerando che la scelta degli Enti (Regione e Comune) di indirizzare l'area verso un'economia fondata sulla qualità del paesaggio, dell'agricoltura e del turismo non è sindacabile nella sede giurisdizionale di legittimità.

** **

La sentenza in commento conferma l'esito del giudizio di primo grado (TAR Umbria n. 120/2022), ma attraverso una più ampia fase istruttoria, essendo stata disposta dal collegio una verificazione. Ciò dimostra che non è sempre seguita la prassi del mero riscontro della componente discrezionale del giudizio di compatibilità ambientale delle attività economiche, ma che le valutazioni tecniche sottese ben possono e devono essere soggette ad un controllo di attendibilità da parte del giudice, attraverso l'uso dei mezzi istruttori previsti dal C.p.a.[i]

Il caso ha riguardato una cava cessata, per la quale la precedente autorizzazione era scaduta nel 2013 e, intervenuto un passaggio di proprietà, la nuova impresa titolare ha richiesto alla Regione di avere indicazioni circa l'iter di rinnovo. L'Ente al riguardo ha prospettato che fosse necessario procedere chiedendo o il rinnovo della Verifica di Assoggettabilità a VIA, oppure avviando il procedimento per ottenere il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR), in considerazione del fatto che nel corso dei nove anni trascorsi dall'ultima VIA potevano essere intervenute modifiche nella antropizzazione della zona. L'impresa ha quindi optato per l'istanza per ottenere il PAUR. Nell'ambito della conferenza di servizi il nuovo progetto otteneva due pareri favorevoli, con "condizioni ambientali" da parte della Provincia e con "prescrizioni" da parte della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio, mentre si esprimevano in senso contrario la Regione e il Comune.

Il parere negativo regionale si fondava sulla constatazione che nei dintorni della cava esistevano ormai diverse attività agrituristiche, nate anche a seguito della inclusione di alcune aree vicine tra i siti di Natura 2000 e ritenendo, lo stesso ente, che il riavvio dell'attività di coltivazione della cava avrebbe compromesso l'intento di sviluppare una economia *green* del territorio. Da parte sua il Comune rilevava che nel corso dei decenni era mutato l'uso del territorio circostante, che aveva visto "il radicamento di numerose attività di pianificazione territoriale tese a valorizzare uno sviluppo sostenibile come diretta conseguenza di una maggiore consapevolezza delle potenzialità presenti (attività agricole con culture biologiche, attività ricettive, iniziative finalizzate da risorse pubbliche per la valorizzazione in senso sostenibile dell'area".

In sede di ricorso l'impresa ha contestato l'esito negativo del procedimento, in particolare eccependo che con la VIA del 2009 la Regione aveva dato atto che il sito di cava non ricadesse in alcuna area

protetta del tipo SIC, ZPS o SIR ed aveva già stabilito che non sarebbe stato necessario rinnovare la VIA o effettuare una VINCA per autorizzare il progetto definitivo. Quel precedente pronunciamento, nella prospettazione della ricorrente, rappresentava un "autovincolo" per la P.A. ed essendo da considerarsi non significativo il tempo trascorso e non essendosi effettivamente determinato un radicale mutamento dell'assetto del territorio circostante. Per l'azienda altrettanto non rilevante doveva essere considerata la presenza di venti nuove aziende agrituristiche, collocate a chilometri di distanza e per tale ragione da non subire alcun disagio dall'attività di cava.

In conclusione, l'impresa ha contestato l'esito del procedimento e la pronuncia del giudice di primo grado che ha considerato non irragionevole l'esito negativo della valutazione degli enti, in quanto frutto di un regime vincolistico "generale ed assoluto" e di fatto di tale ampiezza da ricomprendere l'intero territorio comunale.

Come si è ricordato, il giudice di primo grado ha ritenuto sufficiente, ai fini del rigetto del gravame, il rilievo della non manifesta illogicità del giudizio finale della conferenza di servizi e dell'assenza di macroscopici difetti di motivazione ed istruttoria, salvo richiamare, a conferma, le linee guida approvate il 9.07.2019 dal Consiglio del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente in attuazione dell'art. 25, c. 4, del d.lgs. n. 104/2017. Le quali, nell'ambito dell'analisi dello stato dell'ambiente da assumere come base per la valutazione di impatto ambientale, stabiliscono che deve tenersi conto anche del sistema paesaggistico nella sua complessità e unitarietà, nella sua forma disaggregata e riaggregata, con riferimento agli aspetti fisici, naturali, antropici, storico-testimoniali, culturali e percettivo-sensoriali, i loro dinamismi e la loro evoluzione, anche in relazione «ai sistemi agricoli, con particolare riferimento al patrimonio agro-alimentare, ai beni materiali (sistemi residenziali, turistico-ricreazionali, produttivi, infrastrutturali), alle loro stratificazioni e alla relativa incidenza sul grado di naturalità presente nel sistema.

In sede di appello invece il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario approfondire il profilo decisivo dell'effettiva correttezza, sul piano del fatto e della validità scientifica, del giudizio sulle ragioni ostative al riavvio delle attività estrattiva, disponendo una verificazione ai sensi dell'art. 63 del C.p.a.

Significativa al riguardo anche l'ampiezza del quesito[ii], da cui si deduce l'assenza di "deferenza" del giudice rispetto alle valutazioni della P.A. relative alle qualità ambientali del sito e all'effettivo impatto della riattivazione della cava.

Valutazioni che il giudice d'appello riporta alla sfera del "fatto", come si ricava dal punto 17.2.4. delle motivazioni in cui appunto dall'esito della verificazione si deduce "l'effettiva ricorrenza delle indicate circostanze di fatto, valorizzate dal provvedimento impugnato e dal TAR con l'appellata sentenza". Si tratta, in particolare: della sopravvenienza dell'ITI (investimento territoriale integrato) Trasimeno, dell'esistenza di ben sei aree protette, della vocazione agricola di qualità della maggior parte dell'area agricola del Comune di Panicale, e dell'attuale esistenza di 22 aziende agrituristiche. Elementi da cui la verificazione e la sentenza trae la conclusione che "l'insieme delle indicate circostanze conferma che l'economia del Comune di Panicale si è effettivamente indirizzata, nel corso degli anni più recenti, nel senso della tutela del territorio, della conservazione delle aree di pregio e dello sviluppo non solo dell'attività agricola di pregio ma anche del turismo".

Un primo rilievo su queste conclusioni è che nel perimetro degli interessi pubblici da apprezzarsi nell'ambito del procedimento e del processo, in sede di valutazione di legittimità del giudizio di non compatibilità, non è stato ricompreso l'interesse pubblico allo sviluppo economico e alla promozione del comparto estrattivo, che pure permane affermato a livello normativo, seppure nell'ambito di una materia caratterizzata da norme risalenti[iii].

Se poi il contrapposto interesse ad un livello elevato di protezione dell'ambiente richiede e consente che in un determinato contesto territoriale e socio-economico l'opzione protezionistica risulti vincente all'esito di un procedimento amministrativo ben condotto (e quindi trasparente e partecipato), è certamente compito del giudice esercitare a pieno titolo il proprio sindacato di legittimità e quindi avvalendosi dei mezzi istruttori adeguati, come è avvenuto nel caso in commento.

L'ottimismo che da esso si può trarre è peraltro temperato dal constatare che forse non a caso l'atto impugnato aveva un contenuto negativo rispetto all'istanza del privato di avviare l'attività ed in cui quindi già la P.A. era pervenuta ad un giudizio di non compatibilità. Sarebbe auspicabile che lo stesso metro di giudizio diventasse lo standard anche nei casi opposti, in cui siano i ricorrenti a prospettare l'inattendibilità sul piano tecnico-scientifico dell'esito positivo delle conferenze di servizi, senza che vi sia spazio per l'utilizzo di presunzioni a favore della P.A. procedente.

[i] Scelta processuale seguita anche da Cons. Stato, Sez. VI, n. 6788/2026. Segnala M. Conforti, "*L'interesse pubblico prevalente in materia di impianti per la produzione di energia rinnovabile: un'ipotesi di discrezionalità indirizzata?*" (in www.giustizia-amministrativa.it) che la recente tendenza del legislatore, in alcuni settori, di fornire alla P.A. una regola di preferenza per effettuare un bilanciamento di interessi nell'esercizio di poteri discrezionali ha una ricaduta processuale in quanto "*consentirà al giudice un più penetrante sindacato sull'esercizio del potere*". Posizione che non sembra avere ancora trovato piena adesione in giurisprudenza: v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4561/2026. Sul tema cfr. M. Ramajoli, "*Le valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente tra surrogabilità e sindacabilità giurisdizionale*", in F. Cusano, a cura di, "*Scritti in Onore di Paolo Urbani*", Milano, Giuffrè, 2025, pagg. 1329 e segg.; G. Tulumello, "*Il sindacato giurisdizionale sull'azione e inazione pubblica in materia di ambiente*", in www.giustizia-amministrativa.it.

[ii] Con ordinanza n. 752 del 31 gennaio 2025 sono stati demandati al verificatore i seguenti quesiti:

"*a) verifichi lo stato dei luoghi relativo all'area su cui è insidiata l'azienda appellante, specificando la relativa orografia e le caratteristiche specifiche che connotano il territorio, precisando le modifiche che la zona ha subito in maniera significativa a partire dal 2002;*

b) accerti, in particolare, quali strutture recettive si siano insediate nel territorio comunale, a che distanza dall'azienda appellante, con quali tempistiche;

c) specifichi l'incidenza di tali insediamenti sui siti presenti in prossimità dell'area interessata (viabilità della RERU, siti Natura 2000);

d) accerti quale sia l'eventuale impatto del traffico pesante derivante dalla cava sulle citate strutture recettive e sul contesto territoriale circostante e se il materiale eventualmente traportato possa causare il rilascio di polveri capaci di danneggiare l'ambiente circostante;

e) verifichi se l'attività di escavazione può comportare una deturpazione dell'ambiente e del paesaggio circostante;

f) segnali il verificatore qualsiasi altra circostanza che ritiene possa essere di interesse ai fini della causa, in relazione all'oggetto della presente verificazione."

[iii] Si veda al riguardo F. Francario, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, Giuffrè, 1997; si rammenta che l'attività estrattiva è ancora regolata, a livello nazionale, dal Regio Decreto n. 1443 del 29 luglio1927 (successivamente integrato dalla legge n. 1360 del 7 novembre 1941) emanato durante un periodo storico in cui le condizioni economiche, produttive e culturali erano ben diverse da quelle attuali; v. U. Fantigrossi, *Miniere*, voce Digesto IV, Utet, 1994. Su altro profilo della stessa materia U. Fantigrossi, *Il recupero ambientale delle cave: un vincolo spesso disatteso*, in questa Riv. N. 54/2024; idem, "*La pianificazione in materia di cave e il sindacato debole e talvolta assente del giudice amministrativo*", in questa Riv. N. 61/2025.