**Consiglio di Stato, Sez. V, n. 6100, del 11 dicembre 2014 – Pres. Maruotti – Est. Rocco – Ric. I.P.**

**RIFIUTI** – Il compost prodotto da rifiuti organici è utilizzabile per le ricomposizione ambientale di un’area di cava?

*Al fine di recuperare le preesistenti condizioni di naturalità dei suoli in un’area di cava deve essere utilizzato il terreno vegetale preventivamente accantonato con modalità tali da garantire il mantenimento delle caratteristiche originarie. Laddove tale materiale dovesse risultare insufficiente a garantire un rapido attecchimento della copertura vegetale, al fine di ottenere un substrato fertile, idoneo ad ospitare il previsto manto erbaceo, arbustivo e arboreo, il terreno vegetale può essere ottenuto anche per miscelazione di un idoneo supporto inerte con il compost prodotto dalla frazione organica dei rifiuti urbani, previa autorizzazione della competente Autorità amministrativa.*

**Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.**

1. Con ricorso proposto sub R.G. 218 del 2014 innanzi al T.A.R. per la Campania, Sede di Salerno, la s.r.l. I. P. ha chiesto l’annullamento dei seguenti atti:

a) provvedimento n. 767010 dd. 8 novembre 2013 a firma del Dirigente ad interim del Settore provinciale del Genio Civile di Salerno, con il quale: 1) sono state disposte ai sensi dell’art. 26 della L.R. 13 dicembre 1985, n. 54, la sospensione dell’attività di cava svolta dalla medesima Società nel territorio comunale di Campagna (Sa), località Arenola, in assenza di autorizzazione, la completa recinzione dell’area di scavo la protezione dei cigli e delle aree sottostanti le relative scarpate, nonché l’adozione di tutti i necessari eventuali ulteriori provvedimenti a tutela della pubblica e privata incolumità; 2) è stato ingiunto il ripristino delle aree mediante la redazione di un apposito progetto da inoltrare entro il termine di novanta giorni; 3) è stato precisato che, ferme le violazioni accertate e rivestendo il provvedimento carattere contingibile e urgente, il Settore medesimo si riserva di verificare gli ulteriori profili afferenti la regolarità della posizione della società esercente e del sito estrattivo;

II) relazione n. 765446/2013 dd. 8 novembre 2013 redatta dai funzionari del Settore provinciale del Genio Civile di Salerno in esito del sopralluogo effettuato in data 7 novembre 2013;

III) ogni altro atto presupposto e conseguente.

Innanzi al primo giudice, la s.r.l. I. P. ha esposto che con provvedimento n. 75 dd. 27 giugno 2007 il Settore provinciale del Genio civile di Salerno aveva autorizzato il riempimento della “fossa” prodotta dalla coltivazione della cava anzidetto con il materiale proveniente dai lavori di ammodernamento dell’autostrada Salerno – Reggio Calabria e che peraltro, a seguito di sopralluogo congiuntamente ivi effettuato dall’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) e dei Carabinieri del Nucleo operativo ecologico (NOE) di Salerno in data 7 novembre 2013, risultava che “oltre al materiale terroso è stato apportato anche compost non previsto nel decreto di autorizzazione”.

In dipendenza di ciò, in data immediatamente successiva è stata stilata la relazione Prot. n. 765446/2013 da parte di funzionari del Settore provinciale anzidetto ed è stato adottato il provvedimento del Dirigente ad interim del Settore medesimo, meglio descritto in epigrafe, con il quale è stata disposta ai sensi dell’art. 26 della L.R. 13 dicembre 1985 n. 54 la sospensione dell’attività di cava svolta dalla I.P. e sono state altresì disposte la completa recinzione dell’area di scavo, la protezione dei cigli e delle aree sottostanti le relative scarpate, l’adozione di tutte le eventuali misure a tutela della pubblica e privata incolumità, la presentazione entro novanta giorni di un progetto di ripristino dei luoghi con l’ulteriore precisazione che, ferme le violazioni accertate e rivestendo il provvedimento carattere contingibile e urgente, il Settore predetto si riservava di verificare gli ulteriori profili afferenti la regolarità della posizione della società esercente e del sito estrattivo.

La I.P. ha quindi dedotto le seguenti censure.

a) violazione degli artt. 50 e 54 del D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267; eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, errore sui presupposti di fatto e di diritto e sviamento;

b) errata applicazione dell’art. 52 delle norme di attuazione del Piano regionale delle attività estrattive (PRAE) della Campania; ulteriore eccesso di potere per: difetto di motivazione, difetto di istruttoria, errore sui presupposti di fatto e di diritto e sviamento;

c) errata applicazione degli artt. 26 e 28 della L.R. 54 del 1985, mancata applicazione dell’articolo 184-ter del D.L:vo 3 aprile 2006, n. 152, errata applicazione dell’art. 52 delle N.T.A. del PRAE della Campania, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, errore sui presupposti di fatto e di diritto, sviamento e arbitrarietà;

d) violazione sotto ulteriore profilo degli artt. 26 e 28 della L.R. 54 del 1985, mancata applicazione sotto ulteriore profilo dell’art. 184-ter del D.L.vo 152 del 2006; errata applicazione sotto ulteriore profilo dell’art. 52 delle N.T.A. del PRAE della Campania, nonché eccesso di potere sotto ulteriore profilo per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, errore sui presupposti di fatto e di diritto, sviamento e arbitrarietà;

e) violazione dell’art. 7 e ss. della L. 7 agosto 1990, n. 241, nonché eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, errore sui presupposti di fatto e di diritto e sviamento.

In estrema sintesi, secondo le prospettazioni svolte dalla ricorrente in primo grado il sottoscrittore del qui impugnato provvedimento n. 0767010 dd. 8 novembre 2013 sarebbe incompetente a provvedere, trattandosi di ordinanza espressamente motivata per ragioni contingibili ed urgenti; non sarebbe stato possibile adottare, per il territorio del Comune di Campagna, provvedimenti fondati su norme contenute nel PRAE in quanto annullato in sede giurisdizionale in esito ad un ricorso proposto dal Comune medesimo accolto con sentenza del T.A.R. per la Campania, Napoli, Sez. I, n. 582 dd. 6 febbraio 2008, confermata con sentenza n. 4647 dd. 18 settembre 2013 resa dalla Sezione VI di questo Consiglio di Stato; il compost non sarebbe più considerato rifiuto dal legislatore; il materiale rinvenuto nella cava sarebbe comunque costituito da compost ‘di qualità’ che la società avrebbe regolarmente acquistato dall’azienda produttrice, e lo stesso sarebbe stato utilizzato per ricoprire i materiali provenienti dai lavori di ammodernamento dell’autostrada; l’art. 52 delle NTA del PRAE farebbe riferimento alcompost inertizzato, ma non anche al compos di qualità utilizzato dalla stessa I.P.; da ultimo, sarebbe stato omesso il necessario avviso di avvio del procedimento.

1.2. In tale primo grado di giudizio si è costituita la Regione Campania, concludendo per la reiezione del ricorso.

1.3. Con ordinanza n. 109 dd. 27 febbraio 2014, la Sez. II dell’adito T.A.R. ha “considerato che, in sede di prima delibazione, sussistono i presupposti per la concessione dell’invocata cautela, alla luce dei referti delle analisi, depositati in data odierna, i quali attestano la mancanza di pericolosità del compost utilizzato per il ritombamento della cava”, fissando quindi alla data del 15 maggio 2014 la trattazione del merito di causa e compensando tra le parti le spese per tale fase cautelare del giudizio.

1.4. Peraltro, con susseguente sentenza n. 1302 dd. 14 luglio 2014 la medesima Sez. II dell’adito T.A.R. ha respinto il ricorso, compensando integralmente tra le parti le spese del primo grado di giudizio.

2.1. Con l’appello in epigrafe I.P. chiede ora la riforma di tale sentenza, sostanzialmente riproponendo le medesime censure dedotte nel primo grado di giudizio, ma riferendole al contenuto della sentenza impugnata e deducendo – altresì – l’avvenuta violazione dell’art. 73 cod. proc. amm. in quanto il T.A.R. avrebbe fondato il proprio giudizio anche sul contenuto di una relazione dell’ARPAC dd. 7 aprile 2014, tardivamente depositata agli atti di causa dal patrocinio della Regione Campania e nonostante la difesa della medesima I.P. avesse fatto espressamente constare tale tardività al verbale di udienza, dichiarando di non aderire al riguardo al contraddittorio processuale.

2.2. Alla camera di consiglio dell’11 novembre 2014 si è costituita la Regione Campania, concludendo per la reiezione dell’appello.

3. Tutto ciò premesso, l’appello in epigrafe va respinto, anche a prescindere dal contenuto dell’anzidetta relazione dell’ARPAC dd. 7 aprile 2014, di per sé – infatti – non necessaria per la decisione della presente causa.

3.1. Non sussiste il difetto di competenza a provvedere da parte del Settore provinciale di Salerno del Genio Civile di Salerno.

Secondo la prospettazione di I.P., stante la circostanza che l’impugnato provvedimento n. 767010 dd. 8 novembre 2013 impugnato riveste espressamente “carattere contingibile ed urgente”, risulterebbe nella specie applicabile l’art. 50, comma 5, del T.U. approvato con D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, il quale attribuisce al Sindaco- e non già al Dirigente preposto al Settore anzidetto, facente capo all’Amministrazione regionale – la competenza ad adottare le ordinanze contingibili e urgenti “in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale”.

Tuttavia, come a ragione ha evidenziato il giudice di primo grado, aI sensi dell’art. 23, comma 4, della L.R. 13 dicembre 1985, n. 24, l’Amministrazione regionale è comunque competente ad “intimare all’imprenditore la regolare esecuzione delle opere necessarie a soddisfare gli obblighi derivanti dal provvedimento di autorizzazione o concessione” della cava; e il provvedimento di cui trattasi trae – per l’appunto – il proprio fondamento dalla difformità del materiale utilizzato per il tombamento del sito rispetto a quanto autorizzato con il precedente provvedimento n. 75 dd. 27 giugno 2007.

Inoltre, il provvedimento medesimo discende pure dalla necessitata osservanza dell’art. 52, comma 5, delle NTA del PRAE della Campania, in forza del quale “la presenza nel cantiere estrattivo o, comunque, all’interno dell’area di attività estrattiva, di materiali non autorizzati comporta la sospensione immediata dei lavori in tutta l’area di cava e la rimozione dei materiali, fatti salvi i provvedimenti sanzionatori ulteriori da adottarsi da parte delle competenti autorità”.

Fondatamente il giudice di primo grado ha evidenziato che il carattere “contingibile ed urgente” del provvedimento, pur formalmente affermato nel testo dello stesso, non è pertanto idoneo a qualificarne la natura giuridica ai fini dell’individuazione della disciplina normativa di suo riferimento, con conseguente infondatezza sia della censura di difetto di competenza che di quella di difetto di istruttoria in ordine alla effettiva sussistenza dei gravi pericoli per la pubblica incolumità, rilievo parimenti articolato nel contesto del motivo in esame, che pertanto va disatteso.

3.2. Va respinta anche la censura con la quale l’appellante ha dedotto l’inapplicabilità del PRAE Campania nel territorio del Comune di Campagna, a seguito del suo annullamento ope iudicis.

La relativa statuizione giudiziale, infatti, attiene alla sola perimetrazione delle aree di riserva oggetto delle osservazioni sollevate dal Comune anzidetto, con la conseguenza che la statuizione medesima ha inciso sui più ampi effetti dell’intero atto pianificatorio.

3.3. Neppure può essere accolta la censura secondo la quale il compost in questione, essendo configurabile quale compost ‘di qualità’, non sarebbe comunque considerabile come “rifiuto” e sarebbe estraneo all’ambito applicativo del regime di autorizzazione disciplinato dall’art. 52 del PRAE.

Secondo la prospettazione di I.P., assumerebbe valenza in tal senso la relazione stilata in proposito dal dott. L.L., Chimico industriale in Eboli (Sa), dd. 10 marzo 2014 anche sulla scorta di analisi espletate dall’ARPAC in data antecedente all’anzidetta relazione dd. 7 aprile 2014 proveniente da quest’ultima e secondo le quali si escluderebbero “elementi di pericolosità” in 4 campioni di materiale raccolti nella cava di cui trattasi.

A tale ultimo riguardo correttamente il giudice di primo grado ha evidenziato che risulta del tutto ininfluente, ai fini del sindacato di legittimità qui invocato, la specifica natura del compost utilizzato da I.P., essendo in tal senso del tutto irrilevante se esso risulti ascrivibile - o meno – alla nozione di “rifiuto” così come considerato dalla disciplina di tutela ambientale, e in particolare dall’art. 183, comma 1, lett. ee) del D.L.vo 152 del 2006: e ciò in quanto l’anzidetto provvedimento n. 767010 dd. 8 novembre 2013 trae fondamento nel comportamento intrinsecamente trasgressivo della medesima I.P.

A tale riguardo va evidenziato che, ai sensi dell’art. 52, comma 5, delle N.T.A. del PRAE l’utilizzo di materiali non consentiti “comporta la sospensione immediata dei lavori in tutta l’area di cava e la rimozione dei materiali” e che non assume rilievo la distinzione tra compost c.d. “inertizzato” di cui al comma 2, lett. d), del medesimo art. 52 e il compost c.d. “di qualità” asseritamente utilizzato nella specie, posto che ai sensi dell’art. 61, comma 6, delle N.T.A. del PRAE “al fine di recuperare le preesistenti condizioni di naturalità dei suoli deve essere utilizzato il terreno vegetale preventivamente accantonato con modalità tali da garantire il mantenimento delle caratteristiche originarie. Laddove tale materiale dovesse risultare insufficiente a garantire un rapido attecchimento della copertura vegetale, al fine di ottenere un substrato fertile, idoneo ad ospitare il previsto manto erbaceo, arbustivo e arboreo, il terreno vegetale può essere ottenuto anche per miscelazione di un idoneo supporto inerte con il compost prodotto dalla frazione organica dei rifiuti urbani, previa autorizzazione della competente Autorità amministrativa”.

La norma che si ricava dalla lettura di tale disciplina è nel senso che anche il materiale derivato dal compostaggio di rifiuti organici, così come considerato da I.P. al fine di distinguerlo dal compost c.d. “inertizzato” – ossia derivante dal processo di inertizzazione della frazione secca dei rifiuti – non può essere utilizzato ai fini della ricomposizione ambientale di un’area di cava se non sulla base di apposita autorizzazione, nel caso di specie – per l’appunto – non rilasciata dal competente Settore provinciale del Genio Civile.

Tale considerazione risulta, pertanto, di per sé assorbente, anche a prescindere – dunque – dalla concreta natura del compost nella specie utilizzato.

3.4. Da ultimo, per un duplice ordine di ragioni risulta insussistente la dedotta violazione dell’art. 7 e ss. della L. 241 del 1990 per omessa comunicazione a I.P. dell’avvio del procedimento attivato nei suoi confronti, posto che:

- il provvedimento impugnato in primo grado ha natura di atto urgente in re ipsa, dovendo immediatamente e senza indugio il Genio Civile ordinare le misure previste dalla legge una volta che risulti l’utilizzo di un materiale diverso da quello utilizzato;

- in ogni caso, risultando l’utilizzo del materiale non consentito, il provvedimento impugnato in primo grado risulta dal contenuto vincolato, sicché a’ sensi dell’art. 21-octies della medesima legge ogni deduzione defensionale nel procedimento medesimo da parte dell’attuale appellante non avrebbe potuto nella specie determinare l’adozione, da parte dell’Amministrazione, un provvedimento con un contenuto diverso da quello per cui è causa (cfr. sul punto,ex plurimis, Cons. Stato, Sez. V, 23 giugno 2014 n. 3141).

4. Le spese e gli onorari del presente grado di giudizio seguono la soccombenza di lite e sono liquidati nel dispositivo.

Va – altresì – dichiarato irripetibile la somma corrisposta nel presente grado di giudizio a’ sensi dell’art. 9 e ss. del T.U. approvato con D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 a titolo di contributo unificato.

[omissis]