



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3474 del 2009, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

ditta Tulipano Saverio, con sede in Aversa (CE), in persona del titolare Tulipano Saverio, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi M. D'Angiolella, con il quale elettivamente domicilia in Napoli, al viale A. Gramsci n. 16;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale, quale legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Rosaria Palma dell'Avvocatura Regionale, con la quale elettivamente domicilia in Napoli, alla via S. Lucia n. 81;

Comune di Castel Morrone (CE), in persona del Sindaco pro-tempore; (n.c.);

<<per l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari,

a) della nota regionale della Campania n. 0491473 del 5/6/09 conosciuta l'11/6/09, di sospensione dell'attività estrattiva;

- b) dell'atto, di cui si ignorano gli estremi ed il contenuto, perché mai comunicati e relativi al procedimento di riclassificazione dell'area di proprietà della ditta ricorrente secondo il PRAE (Piano Regionale Attività Estrattive);
- c) di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale, comunque lesivo degli interessi della ricorrente;
- d) per il risarcimento dei danni subiti>>.

Nonché, in sede di motivi aggiunti depositati in data 19 febbraio 2010,

<<per l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari,

e) della nota Giunta Regione Campania - Settore del Genio Civile di Caserta – prot. n. 2010.0085124 dell' 1/2/2010, con cui si ordina nuovamente alla ditta Tulipano “... di non svolgere alcuna attività estrattiva ...”;

f) per quanto occorra e se lesiva, della delibera di G.R. n. 1789 del 4/12/09, richiamata nella nota sub e), da cui si ricavano anche gli estremi di pubblicazione (B.U.R.C. n. 77 del 21/12/09);

g) di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale comunque lesivo degli interessi della ricorrente;

h) per il risarcimento dei danni subiti e subendi>>.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2011 il consigliere dott.

Leonardo Pasanisi e uditi gli avvocati Luigi M. D'Angiolella e Rosaria Palma;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Con atto notificato in data 19 giugno 2009 e depositato il successivo giorno 23, la ditta Tulipano Saverio ricorreva innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale contro la Regione Campania ed il Comune di Castel Morrone (CE) avverso la nota n. 0491473 del 5/6/09 della Regione Campania, Settore Provinciale del Genio Civile di Caserta, recante sospensione dell'attività estrattiva, nonché avverso gli altri atti in epigrafe indicati, chiedendone, previa sospensione, l'annullamento (e formulando, altresì, specifica istanza di risarcimento danni).

La ditta ricorrente premetteva, in punto di fatto, le seguenti circostanze:

- di essere proprietaria di una cava in Castel Morrone (CE), loc. Fontana Marciello, per la produzione di materiale calcareo, in area urbanisticamente compatibile;
- che, con sentenza del Tar Campania, Napoli, sez. III, n. 2878/2007, passata in giudicato, era stata definitivamente legittimata la coltivazione della suddetta cava, con la conferma del decreto autorizzatorio n. 4262/03 rilasciato dalla Regione Campania per le particelle 76 e 120 del foglio 5 e con estensione alle ulteriori particelle 119, 291 e 292 sempre del foglio 5;
- che, successivamente a detta sentenza, i progetti di cava erano stati aggiornati e vi era stata la produzione di onerosissime nuove fideiussioni, evidentemente finalizzate ad un nuovo decreto autorizzatorio su tutte le particelle considerate legittimamente coltivabili dal Tar;
- che pertanto, da allora, l'attività di cava era continuata;
- che nel frattempo, il nuovo Piano Regionale delle Attività Estrattive (peraltro annullato dal Tar con sentenza poi sospesa dal Consiglio di Stato) aveva classificato l'area della cava Tulipano come Zona Critica (ZCR.C3);
- che del tutto inopinatamente, con l'impugnata nota n. 0491473 del 5/6/09, il Settore Provinciale del Genio Civile di Caserta della Regione Campania aveva rappresentato di avere chiesto la riclassificazione di tale zona al competente Settore Regionale e che, fino alla definizione della suindicata situazione e comunque fino

al rilascio di un eventuale nuovo provvedimento di autorizzazione, non era consentito lo svolgimento di alcuna attività.

Tanto premesso, la ricorrente deduceva l'illegittimità dell'impugnato provvedimento con sette distinti motivi di ricorso, incentrati sui vizi di violazione e falsa applicazione di legge (art. 29 N.T.A. P.R.A.E., artt. 7 e ss. L. n. 241/1990, art. 21 quater L. n. 241/1990), di incompetenza e di eccesso di potere sotto vari profili (per errore sui presupposti, difetto di istruttoria, illogicità e contraddittorietà): 1) l'art. 29, comma 5, delle norme di attuazione del P.R.A.E. consentirebbe espressamente, nelle zone critiche, in attesa della riclassificazione (come nel caso di specie), la prosecuzione dell'attività; 2) mancherebbe la dovuta comunicazione di avvio del procedimento; 3) la sospensione sarebbe stata disposta senza la fissazione di un termine finale; 4) mancherebbe qualsiasi motivazione sulle gravi ragioni; 5) la sospensione non sarebbe stata disposta dallo stesso organo che aveva emesso l'atto sospeso; 6) la sospensione sarebbe stata disposta per completare un procedimento che dipenderebbe dall'esclusiva attività della medesima amministrazione; 7) la mancata riclassificazione delle zone critiche dipenderebbe dagli esiti delle vicende giudiziarie riguardanti il P.R.A.E. e non potrebbe quindi essere imputata alla parte ricorrente.

2. Si costituiva in giudizio la Regione Campania, depositando memoria difensiva e documenti, contestando la fondatezza del ricorso, chiedendone la reiezione. L'autorizzazione n. 4262/03 di cui era titolare la parte ricorrente, scaduta il 7/7/06, sarebbe stata successivamente prorogata, ai sensi dell'articolo 36 L.R. n. 54/85 e dell'articolo 16 L.R. n. 15/05, sino al 31/3/07: in base alle sopravvenute disposizioni di cui alla legge regionale del n. 14/2008, la ditta Tulipano, in quanto titolare di autorizzazione scaduta, avrebbe avuto l'obbligo di presentare apposita istanza per ottenere il rilascio di un nuovo provvedimento autorizzatorio (istanza che, nella specie, non sarebbe stata presentata, con conseguente abusività della

coltivazione); inoltre, anche se con decreto dirigenziale n. 16 del 5 maggio 2008, era stata consentita alla ditta ricorrente, in via eccezionale e temporanea, la prosecuzione dell'attività estrattiva, ciò sarebbe avvenuto esclusivamente nelle more della pronuncia cautelare del Consiglio di Stato in ordine all'atto di appello avverso le sentenze del Tar di annullamento del P.R.A.E. (per cui, una volta intervenuta la pronuncia del Consiglio di Stato di sospensione della sentenza di annullamento del P.R.A.E., lo stesso D.D. n. 16/2008 avrebbe cessato di avere efficacia, con conseguente venir meno di qualsiasi autorizzazione); la mancata presentazione dell'istanza ex art. 1 L.R. n. 14/2008 renderebbe comunque il ricorso inammissibile per carenza di interesse; infine, il gravame sarebbe improcedibile per omessa impugnativa della delibera di Giunta Regionale n. 323 del 7/3/07, che nell'area in questione escluderebbe l'istituzione di comparti estrattivi, evitando quindi qualsiasi coltivazione.

3. In data 15 luglio 2009, parte ricorrente presentava note di udienza, contestando le avverse argomentazioni. In particolare deduceva che l'amministrazione regionale avrebbe dovuto notificarle l'ordinanza del Consiglio di Stato di sospensione della sentenza del Tar Campania, non essendo stata ella parte del relativo giudizio. Inoltre, contrariamente a quanto affermato ex adverso, avrebbe presentato una nuova e tempestiva istanza ai sensi della legge regionale n. 14/2008 in data 28/11/08, allegando la cartografia relativa alla prosecuzione dell'attività ed indicando anche la superficie oggetto di coltivazione. Infine, sarebbe irrilevante il richiamo alla delibera di Giunta Regionale n. 323 del 7/3/07, sia perché tale delibera non sarebbe stata mai comunicata alla ricorrente, sia perché essa non sarebbe comunque lesiva (non imponendo alcuna sospensione o interruzione dell'attività) e sarebbe peraltro precedente alla L.R. n. 14/2008 (che non porrebbe alcuna distinzione).

4. Con ordinanza n. 1735 del 15 luglio 2009, questa Sezione, ritenuto il ricorso prima facie fondato in relazione alla dedotta violazione dell'articolo 29, comma 5, del P.R.A.E., accoglieva la domanda cautelare.

5. Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 17 febbraio 2010 e depositato il successivo giorno 19, la ditta Tulipano Saverio ricorreva innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale contro la Regione Campania ed il Comune di Castel Morrone (CE) avverso la nota della Regione Campania - Settore del Genio Civile di Caserta – prot. n. 2010.0085124 dell'1/2/2010, con cui le era stato nuovamente ordinato “... di non svolgere alcuna attività estrattiva ...”, nonché - se ed in quanto ritenuta lesiva - avverso la delibera di G.R. n. 1789 del 4/12/09 (richiamata nell'impugnata nota), con la quale era stata operata la riclassificazione della zona ZCR.C3 in Area di Crisi.

La ditta ricorrente evidenziava che con l'impugnata nota, il Settore Provinciale del Genio Civile di Caserta aveva ritenuto: che, con la riclassificazione della cava in questione come Area di Crisi, sarebbe venuta meno l'efficacia del comma 5 dell'articolo 29 del P.R.A.E. (che consentiva la prosecuzione dell'attività nelle more della riclassificazione dell'area); che l'articolo 1, comma 4, L.R. n. 14/08 avrebbe di fatto modificato la disciplina transitoria prevista dal P.R.A.E. per le Aree di Crisi, prevedendo la possibilità di effettuare la sola ricomposizione ambientale (sulla base di specifica istanza, corredata di tutti gli elaborati progettuali), nelle more del rilascio dell'eventuale provvedimento di autorizzazione ai sensi dell'articolo 27 del P.R.A.E. (da richiedere, sulla base di un nuovo progetto, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione nel B.U.R.C. della delibera di G.R. n. 1789 del 4/12/09); che, nella specie, la ditta interessata non avrebbe presentato alcuna istanza, né ai sensi della L.R. n. 14/08, né ai sensi dell'articolo 27 del P.R.A.E. e pertanto non sarebbe in possesso di alcun valido titolo alla prosecuzione dell'attività estrattiva.

Tanto premesso, la ditta ricorrente chiedeva l'annullamento, previa sospensione, degli atti impugnati (formulando anche specifica istanza di risarcimento danni), deducendone l'illegittimità con sette motivi, incentrati sui vizi di violazione e falsa applicazione di legge, di incompetenza e di eccesso di potere sotto vari profili: 1) contrariamente a quanto affermato nell'impugnato provvedimento, sarebbe stata presentata istanza di prosecuzione dell'attività ai sensi della L.R. n. 14/08, corredata con il nuovo progetto, in data 27/11/08; inoltre, nelle Aree di Crisi, non sarebbe ammessa soltanto la ricomposizione ambientale, ma - ai sensi dell'articolo 27 del P.R.A.E. - sarebbe consentita anche la prosecuzione della coltivazione delle cave esistenti (sulla base di un nuovo progetto da presentare entro il termine di sei mesi dalla pubblicazione nel B.U.R.C. del P.R.A.E.), senza alcuna interruzione, nelle more, della coltivazione in atto; 2) poiché l'articolo 1 della L.R. n. 14/08 prevede che, nelle more dell'attuazione del P.R.A.E., tutte le cave autorizzate possono continuare l'attività fino al 30/6/2010 a condizione che non sia completato il progetto estrattivo, tale previsione sarebbe incompatibile con la sospensione disposta con il provvedimento impugnato; 3) sussisterebbe la violazione dell'ordinanza cautelare n. 1735/2009 del Tar, non essendo mutata la situazione di fatto; 4) non sarebbe stata effettuata la dovuta comunicazione di avvio del procedimento; 5) anche la nuova sospensione sarebbe stata disposta senza la fissazione di un termine finale; 6) mancherebbe qualsiasi motivazione sulle gravi ragioni; 7) la sospensione non sarebbe stata disposta dallo stesso organo che aveva emanato l'atto sospeso.

6. La Regione Campania depositava relazione amministrativa, documentazione e memoria difensiva, ribadendo, tra l'altro, le seguenti circostanze: che la ditta ricorrente non sarebbe titolare, allo stato, di alcun valido provvedimento autorizzatorio, in quanto il decreto di autorizzazione n. 4264/03 (oggetto della sentenza del Tar Campania n. 2878/07) sarebbe scaduto improrogabilmente in

data 7/7/06; la medesima ditta non avrebbe, inoltre, mai presentato alcuna istanza ai sensi della L.R. n. 14/08 (in particolare, la nota del 27/11/08, acquisita al prot. n. 998976 del 28/11/08, sarebbe semplicemente una nota di trasmissione del rilievo aggiornato dello stato dei luoghi); la prosecuzione dell'attività estrattiva nelle Aree di Crisi sarebbe ammessa, sensi dell'articolo 27 comma 5, del P.R.A.E., solo per quelle cave per le quali esiste un provvedimento di autorizzazione ancora vigente.

7. Con ordinanza n. 612 del 18 marzo 2010, questa Sezione accoglieva l'istanza cautelare, in considerazione della prossimità dell'udienza di discussione (fissata per il 14 aprile 2010). L'udienza veniva tuttavia più volte rinviata, su istanza delle parti, in considerazione dell'avvenuta presentazione, da parte della ditta ricorrente, in data 7 aprile 2010, del nuovo progetto di coltivazione e recupero ambientale e del conseguente avvio del relativo procedimento, finalizzato all'eventuale rilascio dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività estrattiva.

Infine, in data 9 aprile 2011, la Regione Campania depositava memoria difensiva, ribadendo l'intervenuta scadenza al 2006 del decreto autorizzatorio e l'impossibilità di poterne considerare la proroga oltre il termine del 31/3/2007 fissato dall'art. 89, co. 16, delle NTA del PRAE, stante la natura perentoria di tale termine.

9. All'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2011, il ricorso ed i relativi motivi aggiunti venivano introitati in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso ed i relativi motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti.
2. Come emerge dalla ricostruzione del fatto che precede, il punto centrale dell'intera questione odiernamente sottoposta all'esame del Collegio consiste nello stabilire se la ditta ricorrente può considerarsi titolare o meno di valida autorizzazione in atto alla data di emanazione dei provvedimenti impugnati.

Entrambi i suddetti provvedimenti (la nota n. 0491473 del 5/6/09 impugnata con il ricorso introduttivo e la nota prot. n. 2010.0085124 dell'1/2/2010 impugnata con i motivi aggiunti) si fondano infatti sul presupposto (implicito nel primo provvedimento ed esplicito nel secondo) che la ditta ricorrente non sarebbe in possesso di alcun titolo alla prosecuzione dell'attività estrattiva.

La documentazione versata in atti da entrambe le parti (ed in particolar modo dalla stessa Regione resistente) convince invece il Collegio dell'esatto contrario.

Sul piano della successione cronologica dei provvedimenti autorizzatori, assumono rilievo determinante il decreto dirigenziale n. 16 del 5 maggio 2008 e la delibera di G. R. n. 1789 del 4/12/09.

Tali atti si inseriscono in un complesso rapporto tra le parti (caratterizzato dalla presenza di titoli autorizzatori annullati in autotutela dall'amministrazione, da sentenze di annullamento dei provvedimenti in autotutela, da proroghe ex lege e da circolari interpretative), determinando la “saldatura” dei periodi in cui la coltivazione è stata svolta in assenza di un titolo formale, sanandone giuridicamente la mancanza.

Alla data di emanazione del decreto dirigenziale n. 16 del 5 maggio 2008, l'originaria autorizzazione n. 4264 del 16/12/03 (coperta dal giudicato favorevole alla ditta ricorrente costituito dalla sentenza n. 2078/07 di questo Tribunale), era formalmente scaduta.

Come infatti si legge nel suddetto decreto dirigenziale, <<in data 7/7/06 è intervenuto il termine di scadenza dell'autorizzazione n. 4264 del 16/12/03 rilasciata da questo Settore per la coltivazione e ricomposizione dell'attività estrattiva in oggetto indicata>>. Nello stesso decreto, peraltro, si dà atto che tale autorizzazione, così come tutte quelle rilasciate ai sensi dell'articolo 36 della L.R. 54/85 e s. m. ed i., ha perso efficacia (ai sensi della disposizione transitoria di cui all'articolo 89, comma 16, del P.R.A.E.) <<alla data del 31/3/07>>.

Dal 31/3/07 al 5/5/08 la ditta ricorrente è rimasta pertanto priva di autorizzazione.

Tuttavia ciò non rileva ai fini in esame.

Il decreto dirigenziale n. 16 del 5/5/08 (intervenuto prima della legge regionale n. 14 del 6/11/08) ha infatti sanato tale mancanza (in considerazione della dichiarata finalità di colmare i vuoti normativi determinati dalle vicende giudiziarie che avevano visto l'annullamento del P.R.A.E.).

Non rileva, inoltre, l'interpretazione sulla natura (perentoria o meno) del termine del 31/3/07 (di cui alla suindicata disposizione transitoria).

Ogni discussione sul punto appare infatti del tutto priva di significato, in presenza del successivo decreto dirigenziale in questione, che ha tranciato ogni possibile equivoco ermeneutico.

Peraltro, in relazione a quanto dedotto a tale riguardo dalla difesa della Regione Campania nella memoria da ultimo depositata in giudizio, il Collegio ritiene opportuno evidenziare che questa Sezione ha in passato chiarito che <<detto termine non ha natura perentoria e deve essere raccordato alla conclusione dell'attività amministrativa di perimetrazione delle aree intrapresa dalla Regione, ma che alla data indicata dal P.R.A.E. non risultava definita>> (cfr. sentenze n. 1865 del 9/4/2010 e n. 1758 del 25 marzo 2011). Tra l'altro, la stessa Regione, con le Direttive dell'epoca (n. 2007.0516733 del 7/6/07 e n. 2007.0631058 del 12/7/07) aveva fornito analoga interpretazione del dato normativo (chiarendo che tale termine <<non aveva e non ha come riferimento alcuna disposizione legislativa ma è esclusivamente di carattere valutativo - discrezionale e pertanto non perentorio essendo legato alla possibilità, ..., che entro lo stesso termine si pervenisse al rilascio delle nuove autorizzazioni>>). Il fatto che la Regione abbia successivamente mutato indirizzo (v. Direttiva n. 2010.0405263 del 10/5/2010) è da mettere evidentemente in relazione al definitivo, sopravvenuto, venir meno del

regime transitorio causato da un lato, dalla reviviscenza del P.R.A.E. (conseguente alla sentenza del Consiglio di Stato n. 6222 del 9/10/09) e, dall'altro, dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale n. 14 del 6/11/08 (ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 67 del 22/2/2010).

Tali eventi hanno determinato il superamento della fase di transizione (caratterizzata da difficoltà di applicazione e di interpretazione di dati normativi transeunti e provvisori) ed hanno comportato l'applicazione, "a regime", delle disposizioni del P.R.A.E. (finalizzate, come si legge nell'art. 1, alla regolazione dell'attività estrattiva in funzione sia del soddisfacimento del fabbisogno regionale, sia delle esigenze generali di difesa dell'ambiente e di diritto alla salute dei cittadini, nonché di prevenzione e repressione del fenomeno dell'abusivismo nel settore estrattivo).

Il decreto dirigenziale n. 16 del 5/5/08 è stato emanato in questa delicata fase di incertezza e di transizione, nell'ottica di mantenere fermi e non pregiudicare rapporti e situazioni (anche di carattere occupazionale) che avrebbero potuto trovare definizione favorevole agli operatori del settore, una volta acquisite le pronunce giurisdizionali definitive sulla validità del Piano Regionale delle Attività Estrattive.

Così, in questa ottica, il suddetto decreto ha rilevato che il Tar con varie sentenze aveva annullato il P.R.A.E. e che la Regione aveva proposto appello al Consiglio di Stato avverso tali decisioni; ha poi preso atto che il Settore Provinciale del Genio Civile di Caserta, con la nota n. 25 del 10/4/08, aveva dato comunicazione alla ditta Tulipano <<di avvio del procedimento per consentire, in via eccezionale e temporanea, la prosecuzione dell'attività estrattiva>> e le aveva altresì richiesto i seguenti adempimenti: <<a) presentazione di polizza fideiussoria bancaria o assicurativa con scadenza almeno fino al 30/4/2010; b) pagamento degli oneri

contributivi di cui all'articolo 18 della legge regionale 54/85 determinati dal medesimo Settore con il decreto n. 4 dell'11/1/07>>.

Ha inoltre accertato che la ditta interessata aveva trasmesso: <<1) appendice alla esistente polizza fideiussoria assicurativa con scadenza al 30/4/2010, così come richiesto, b) ricevuta del pagamento degli oneri contributivi determinati con il decreto n. 4 dell'11/1/07 dal Genio Civile di Caserta, pari ad euro 191.465,27, effettuato a mezzo bonifico telematico>>.

Ha quindi consentito <<la prosecuzione, in via eccezionale e temporanea, della residua attività di coltivazione con la connessa ricomposizione contestuale, nel rispetto del progetto allegato all'istanza ex art. 36 della L.R. 54/85 e s. m. ed i. sulle cinque particelle considerate legittime dalla sentenza del Tar 2078/07, nelle more della pronuncia cautelare del C.d.S. in ordine all'atto di appello e alla relativa istanza di sospensiva avverso le sentenze di annullamento del Tar e limitatamente al periodo di tempo occorrente per l'acquisizione della pronuncia stessa>>. Ha inoltre disposto che <<la ditta, qualora il C.d.S. dovesse rivitalizzare il P.R.A.E., per proseguire l'attività ai sensi delle N.d.A. dello stesso, dovrà formulare istanza, correlata ad un progetto che tenga conto delle avvenute modifiche dello stato dei luoghi successive alla prosecuzione dell'attività stessa>>.

Come giustamente osservato dalla ditta ricorrente nella memoria difensiva depositata in data 15 luglio 2009, la scadenza del decreto autorizzatorio in questione (correlata alla pronuncia del Consiglio di Stato sulla sentenza del Tar Campania di annullamento del P.R.A.E.) avrebbe dovuto essere formalmente comunicata dalla Regione alla ditta medesima, non essendo quest'ultima parte del suddetto giudizio.

La Regione, invece, non solo non ha effettuato tale comunicazione, ma (per il tramite della Settore Provinciale del Genio Civile di Caserta) ha continuato ad

intessere con la ditta Tulipano una fitta corrispondenza concernente problematiche presupponenti la vigenza di un valido rapporto autorizzatorio in atto.

Si fa in particolare riferimento ai seguenti atti, depositati in giudizio da entrambe le parti (cfr. produzione ricorrente del 19/2/2010 e produzione resistente del 17/3/2010):

- nota del 19/3/08 del Genio Civile di Caserta (con la quale si chiede alla ditta Tulipano un'integrazione della relazione annuale sulla stabilità dei fronti relativa all'anno 2008);
- relazione integrativa trasmessa, in ordine alla suddetta nota del 19/3/08, dalla ditta Tulipano in data 28/4/08 (acquisita dalla Regione in data 6/5/08);
- nota del 14/10/08 del Genio Civile di Caserta (con la quale si chiede alla ditta interessata una ulteriore integrazione della documentazione trasmessa, essendo state rilevate difformità tra l'attività estrattiva svolta in concreto ed il progetto approvato con il decreto n. 4264 del 16/12/03);
- chiarimenti forniti, in relazione alla suddetta nota del 14/10/08, dalla ditta interessata con nota del 27/11/08 (acquisita al protocollo della Regione in data 28/11/08), con contestuale richiesta di nuovo decreto di autorizzazione aggiornato.

Tali atti dimostrano che la Regione Campania ha sempre considerato valida ed operante l'originaria autorizzazione n. 4264 del 16/12/03 (nonché il successivo decreto n. 16 del 5/5/08), comunque ingenerando nella ditta ricorrente incolpevole affidamento sulla perdurante efficacia di tali titoli.

3. La sospensione dell'attività estrattiva disposta con la nota del 5/6/09 (impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio) è pertanto illegittima per violazione dei principi generali di correttezza e buona fede e di tutela dell'affidamento nell'azione amministrativa, di cui alla settima censura di gravame (cfr. C.d.S., Sez. IV, 15 luglio 2008 , n. 3536, secondo cui << Nel rispetto dei

principi fondamentali fissati dall'art. 97 cost., l'amministrazione è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento, che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento>>).

L'impugnata sospensione è altresì illegittima (come dedotto dalla parte ricorrente con la prima censura e come già osservato da questa Sezione in sede cautelare), per contrasto con l'articolo 29, comma 5, del P.R.A.E. (secondo cui, <<nelle more della riclassificazione delle zone critiche è consentita la prosecuzione dell'attività estrattiva nel rispetto del progetto approvato e per le superfici autorizzate e dei termini assentiti>>).

La sussistenza di un rapporto “coperto” da un titolo autorizzatorio valido ed efficace consente, nella specie, in base alla richiamata disposizione normativa, la prosecuzione dell'attività estrattiva.

Né possono trovare accoglimento le eccezioni preliminari di inammissibilità ed improcedibilità al riguardo sollevate dalla resistente Regione Campania.

In primo luogo, la ricorrente non aveva nessun onere di impugnare il decreto dirigenziale n. 16/08, trattandosi del titolo che le consentiva di continuare l'attività estrattiva (e da cui pertanto derivava la propria legittimazione alla prosecuzione del rapporto).

In secondo luogo, il fatto che la ditta Tulipano non abbia presentato specifica istanza di autorizzazione ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge regionale n. 14 del 6/11/08 (tale non potendo essere considerata quella contenuta nella suindicata nota del 27/11/08, in quanto priva di riferimenti normativi e genericamente rivolta al conseguimento di un “nuovo decreto di autorizzazione aggiornato”), appare comunque irrilevante ai dedotti fini, sia perchè il rapporto tra

le parti continuava ad essere regolato dai suddetti titoli autorizzatori (ed in particolare, dal decreto n. 16 del 5/5/08, di cui la Regione non ha mai contestato all'odierna ricorrente il venir meno dell'efficacia), sia perché l'istanza di autorizzazione in questione (che avrebbe consentito il proseguimento dell'attività estrattiva fino al 30 giugno 2010) non avrebbe potuto più, comunque, avere alcun effetto, alla luce della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale n. 14/08 (che avrebbe determinato l'improcedibilità del relativo procedimento amministrativo e la necessità di aprirne uno nuovo sull'eventuale nuova istanza di autorizzazione per lo stesso progetto estrattivo: cfr. Direttiva regionale del 10/5/2010).

In terzo luogo, l'omessa impugnativa della deliberazione della Giunta Regionale n. 323 del 7/3/07 (recante la perimetrazione dei comparti estrattivi) non incide sulla procedibilità del ricorso in esame, stante la natura di tale provvedimento, di atto pianificatorio di carattere generale, non concretamente lesivo. La delimitazione dei comparti estrattivi disposta con la delibera in questione costituisce infatti il presupposto per eventuali futuri provvedimenti di autorizzazione (o di diniego di autorizzazione) e quindi, secondo i principi generali in tema di impugnazione dei provvedimenti amministrativi, potrà formare oggetto di impugnativa – quale atto presupposto - solo in sede di emanazione del provvedimento applicativo ritenuto lesivo (cfr., in generale, C.d.S., sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5258; cfr., in particolare, con riferimento alla perimetrazione dei comparti estrattivi, Tar Campania, Napoli, Sez. I, 26 novembre 2008, n. 20207, secondo cui <<in mancanza di un atto applicativo che in base a quella perimetrazione abbia in concreto respinto la domanda di delocalizzazione dell'odierno ricorrente, non vi è una lesione attuale che ne fondi l'interesse a ricorrere>>).

4. Per le stesse considerazioni di merito più sopra esposte, è altresì illegittimo l'ulteriore provvedimento di sospensione dell'1/2/2010 (impugnato con i motivi aggiunti).

Tale provvedimento si fonda, infatti, su una supposta mancanza di autorizzazione che tuttavia contrasta sia con i titoli precedentemente rilasciati in favore della ricorrente (e mai venuti meno) sia, più in generale, con l'affidamento ingenerato sulla validità del rapporto.

Non solo, ma contrasta anche con la deliberazione di Giunta Regionale n. 1789 del 4/12/09 (ivi richiamata, con la quale è stata disposta la riclassificazione dell'area in cui ricade la cava della ricorrente da Zona Critica ZCR.C.3 in Area di Crisi) e con l'art. 27 delle N.d.A. del P.R.A.E. (recante la disciplina delle Aree di Crisi).

Come infatti esattamente dedotto dalla ricorrente con la prima censura dei motivi aggiunti, l'art. 27 citato consente la prosecuzione della coltivazione nelle Aree di Crisi, subordinandola ad un nuovo progetto (co. 3), da presentare entro sei mesi dalla pubblicazione del P.R.A.E. sul B.U.R.C. (co. 4), prevedendo la sospensione della coltivazione soltanto <<in caso di violazione dell'obbligo di presentazione del nuovo progetto di coltivazione nel termine prefissato>> (co. 5).

Nella specie, la riclassificazione della Zona Critica ZCR.C.3 è avvenuta in ritardo per i motivi indicati nella richiamata deliberazione n. 1789 del 4/12/09 (in quanto le cave in essa comprese erano state trasferite nella competenza del Commissario di Governo per l'emergenza bonifiche e tutela delle acque nella Regione Campania ed erano stati proposti ricorsi dalle ditte interessate) e, quindi, la medesima deliberazione ha conseguentemente stabilito, per quanto riguarda gli adempimenti a farsi, la fissazione degli stessi termini previsti dall'articolo 27 del P.R.A.E., <<ma con decorrenza dalla data di pubblicazione sul B.U.R.C. del presente provvedimento>>.

La deliberazione di Giunta Regionale n. 1789 del 4/12/09 è il provvedimento che, per quanto riguarda l'area in questione, completa il travagliato percorso finalizzato a superare la fase dell'emergenza e a dare definitiva attuazione alle disposizioni del P.R.A.E., facendo chiarezza sulla disciplina applicabile al caso concreto.

Con tale provvedimento, l'amministrazione regionale dimostra di voler addivenire, in attuazione delle finalità di ordine generale del P.R.A.E. e nel rispetto delle sue previsioni, ad una ridefinizione del rapporto con la ditta Tulipano, prevedendo la possibilità della presentazione di un nuovo progetto di coltivazione della cava secondo le modalità, i termini e i contenuti previsti dall'articolo 27 del Piano (nuovo progetto che peraltro è stato effettivamente presentato in data 7/4/2010 e che risulta oggetto di un procedimento, allo stato, ancora in itinere).

Inoltre, né la suddetta deliberazione, né la normativa di riferimento hanno previsto che, nelle more della presentazione del progetto, si interrompa la coltivazione.

L'impugnato ordine di sospensione è pertanto affetto dai dedotti vizi.

5. La domanda risarcitoria proposta dalla ditta ricorrente deve invece essere respinta in quanto generica e non sorretta dal benché minimo supporto probatorio (cfr. C.d.S., sez. VI, 04 agosto 2009, n. 4905).

6. In conclusione, assorbito ogni altro motivo, il ricorso introduttivo del presente giudizio ed i relativi motivi aggiunti devono essere accolti (nei sensi e nei limiti che precedono) e, per l'effetto, devono essere annullati i provvedimenti impugnati. Deve invece essere respinta la domanda risarcitoria.

7. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta) accoglie il ricorso in epigrafe ed i relativi motivi aggiunti nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Respinge la domanda risarcitoria.

Condanna la Regione Campania al pagamento in favore della ditta ricorrente delle spese, delle competenze e degli onorari di giudizio, complessivamente liquidati nella somma di euro 2.000,00 (duemila).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Domenico Nappi, Presidente

Leonardo Pasanisi, Consigliere, Estensore

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/06/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)