



Rif. Prot.41715/05

Pesaro, 29 dicembre 2005

Al Servizio 4.2  
Uso e tutela del suolo – Attività estrattive -  
Bonifica  
Sede

**OGGETTO:** parere in merito valenza della disposizione della L.R.71/1997 di cui all'art.12, comma 3, lett. 1), relativa ai contenuti della domanda di autorizzazione per la coltivazione dei giacimenti di cava.

Codesto Servizio Uso e Tutela del Suolo in data 25 maggio 2005 con nota prot. 41715 ha, con riguardo alla questione in oggetto, posto il quesito che qui di seguito si riporta:

*“L'Amministrazione Provinciale di Pesaro e Urbino, stà al momento dando corso alla fase esecutiva del PPAE e del PEAE, mediante l'avvio, a seguito dell'emissione di un apposito avviso pubblico, della presentazione dei relativi progetti di cave interessanti i poli e bacini estrattivi individuati per le varie tipologie di materiali, dagli strumenti di pianificazione di settore suddetti.*

*In riferimento al primo avviso emesso, sono stati recentemente consegnati 15 progetti con relative richieste di autorizzazione, ed il Servizio scrivente ha dato avvio alle procedure istruttorie, secondo lo schema allegato al Regolamento attuativo del PPAE, con attivazione pertanto sia della procedura di verifica ai sensi dell'art. 6 della L.R. n. 7/2004 (V.I.A.), che al contempo, del procedimento previsto dagli artt. 12 e 13 della L.R. n. 71/1997.*

*Dalla verifica della documentazione presentata, è emersa la necessità di chiarire il requisito previsto dall'articolo 12, comma 3, lettera l), della L.R. n. 71/1997, in quanto alcune ditte richiedenti nelle domande di autorizzazione, così come richiede la norma, hanno autocertificato “...che la ditta ha dato regolare esecuzione alle opere necessarie a soddisfare gli obblighi derivanti da precedenti provvedimenti di autorizzazione o concessione all'esercizio dell'attività estrattiva, senza aver commesso abusi o aver operato in difformità degli stessi”.*

*In taluni casi, tale autocertificazione, per situazioni abusive pregresse, (rilevate anche direttamente dall'Amministrazione Provinciale nell'ambito della sua attività di vigilanza ai sensi dell'art. 19 della L.R. n. 71/1997) e con procedimenti sanzionatori conclusi e/o in corso di definizione, non corrisponde al vero, con autocertificazioni pertanto che non soddisfano il requisito richiesto.*

*Si pone quindi l'esigenza di definire quale sia la corretta interpretazione di tale requisito imposto dalla norma regionale, con riferimento specifico alle varie casistiche di seguito elencate:*

- abusi di modesta o irrilevante entità;
- abusi di rilevante entità;
- abusi il cui procedimento sanzionatorio (amministrativo) è ancora in corso;
- abusi il cui procedimento penale è ancora in corso;
- abusi il cui procedimento sanzionatorio (amministrativo o penale) è stato concluso con incameramento delle sanzioni e/o con provvedimenti penali a carico della ditta;
- abusi inerenti il mancato rispetto di norme di polizia mineraria o in tema di sicurezza e salute dei lavoratori;
- abusi commessi dallo stesso soggetto ma con ditta avente una diversa ragione sociale;
- abusi commessi da un soggetto o ditta facente parte di una associazione temporanea di imprese (ati), o aggregazioni di imprese;

*è inoltre opportuno chiarire se per precedenti provvedimenti di autorizzazione a cui sono riferiti gli abusi o le difformità, si intendono tutte le autorizzazioni di cava possedute nell'arco della sua attività dal richiedente, e se, una eventuale mancanza di tale requisito può dar luogo alla esclusione del progetto con decadenza della domanda di autorizzazione, anche considerando il fatto che in alcuni poli estrattivi sono stati presentati più progetti concorrenti, e il non possesso di tale requisito può determinare l'esclusione dell'uno a favore dell'altro.*

*Considerata la rilevanza e la delicatezza di tale questione, con il rischio di possibili contenziosi, si richiede al Dirigente del Servizio Affari Giuridici e Legislativi Legale e Contenzioso un parere urgente in tal senso, e specifico per ognuna delle casistiche sopraelencate, al fine della conseguente richiesta di espressione in merito anche da parte del competente Servizio Legislativo regionale, con indicazione altresì della linea adottata a tale riguardo dalla Regione Marche per la valutazione dei progetti di cava*



*nella fase transitoria, (art. 25 L.R. 71/97 e L.R. 33/99); il tutto al fine di poter definire con certezza la linea da adottare nei confronti delle domande di autorizzazione di cava interessate da tale problematica, considerando che è già in corso la procedura istruttoria la cui tempistica definita dalla legge dovrà essere rispettata”.*

In ordine alle questioni sollevate si formulano le seguenti osservazioni e considerazioni, precisando che, ove non diversamente specificato, gli articoli di legge citati sono da intendersi riferiti alla L.R.71/1997:

- l'art.12, comma 3 della L.R.71/1997 stabilisce, alle lettere da a) ad l), il contenuto della domanda che va presentata al Comune territorialmente competente per ottenere da questo il rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione dei giacimenti di cava. Tra i requisiti contenutistici la lettera l) indica *“l'autocertificazione che la ditta ha dato regolare esecuzione alle opere necessarie a soddisfare gli obblighi derivanti da precedenti provvedimenti di autorizzazione o concessione all'esercizio dell'attività estrattiva, senza aver commesso abusi o aver operato in difformità degli stessi”*. Si tratta di un'autocertificazione, da rendere ai sensi dell'art.47 del DPR 445/2000, che indubbiamente ha un contenuto estremamente ampio e generico, trattandosi, in sostanza, di dichiarare il fatto di aver dato regolare esecuzione ai progetti per l'esercizio dell'attività estrattiva precedentemente autorizzati o concessi, senza la commissione di abusi, o senza essere incorsi in difformità dai medesimi titoli abilitativi. La genericità discende dalla constatazione che la regolare esecuzione delle opere è, secondo il dettato di legge, integrata solo allorché non si siano commessi “abusi” o non si sia operato “in difformità” dai provvedimenti abilitativi: la legge, dunque, non qualificando in alcun modo gli “abusi” o le “difformità”, finisce per ricomprendere nella categoria della irregolare esecuzione delle *“opere necessarie a soddisfare gli obblighi derivanti da precedenti provvedimenti di autorizzazione o concessione all'esercizio dell'attività estrattiva”*, tutti gli illeciti senza alcuna graduazione o distinguo tra difformità gravi e lievi, e senza per altro stabilire alcun limite temporale in ordine all'epoca, in ipotesi dunque anche assai risalente, della loro commissione, né alcun criterio circa il necessario grado di definizione dei procedimenti amministrativi e/o giurisdizionali relativi all'accertamento della commissione degli illeciti.
- Alla suddetta genericità della disposizione di cui alla lettera l), si affianca e contrappone poi un dato invece più circostanziato che risolve la rilevata genericità della norma in una vera e propria illogicità. L'autocertificazione, infatti, viene richiesta solo con riferimento alla regolare esecuzione di opere *“derivanti da precedenti provvedimenti di autorizzazione o concessione all'esercizio dell'attività estrattiva”*, con la conseguenza del tutto incongrua ed illogica, che,



stando alla lettera della norma, una tale autocertificazione di “regolare esecuzione” apparentemente potrebbe essere resa, senza incorrere nel reato di falso, da quegli imprenditori che nel corso della loro pregressa attività avessero commesso unicamente esercizio di attività estrattiva in assenza di qualsivoglia autorizzazione o concessione (vale a dire illeciti di regola presumibilmente più gravi di quelli realizzati in difformità dal progetto di escavazione e dalla relativa autorizzazione o concessione).

- In realtà per ovviare, almeno parzialmente, all'eccessiva genericità della disposizione in oggetto, è necessario ricollegarla all'apparato sanzionatorio disciplinato all'art.20 della medesima L.R.71/1997, ed in particolare alla disposizione del comma 5, secondo cui *“l'imprenditore abusivo o quello la cui autorizzazione è decaduta ai sensi dell'articolo 19, comma 6, lettere a) ed e), non può essere titolare di nuova autorizzazione. Il Comune nel cui territorio è avvenuta l'infrazione è tenuto a segnalare la stessa al catasto delle cave, che provvede a informare i Comuni della Regione”*. Ad avviso di questo Servizio, infatti, tale norma - nel prevedere direttamente una misura interdittiva dall'esercizio dell'attività economica di coltivazione di cava a carico dell'imprenditore che sia incorso negli illeciti amministrativi sanzionati pecuniariamente, e con misure ripristinatorie, ai sensi dei primi due commi del medesimo art.20 (comma 1: esercizio di attività di escavazione senza autorizzazione o concessione, ovvero sua prosecuzione dopo la notifica di un provvedimento di sospensione, revoca o decadenza; comma 2: inosservanza del progetto di escavazione o delle prescrizioni di cui al provvedimento di autorizzazione o concessione, nonché inosservanza del progetto o delle prescrizioni di cui al permesso di ricerca), o che sia decaduto dall'autorizzazione alla coltivazione già rilasciata, per *“non veridicità della scheda AEVIA”*, o per *“... riscontrate gravi e perduranti inadempienze rispetto agli obblighi assunti in sede di convenzione”* che abbiano determinato difformità della ricomposizione ambientale rispetto al progetto – si salda direttamente con la disposizione di cui all'art.12, comma 3, lett.1) e consente di chiarirne i seguenti aspetti:

- l'autocertificazione in sostanza deve riferirsi al fatto che l'imprenditore non è incorso negli illeciti amministrativi di cui all'art.20, commi 1 e 2, o nella sanzione decadenziale di cui all'art.19, comma 6 - limitatamente ai casi di cui alle lettere a) ed e) -, poiché solo la commissione di tali illeciti, ai sensi del comma 5 dell'art.20, inibisce all'imprenditore la facoltà di essere “titolare di nuova autorizzazione”; la sussistenza del suddetto requisito va quindi acclarata preliminarmente dal



responsabile del procedimento, ai sensi dell'art.12, comma 4, in sede di esame della documentazione a corredo della domanda di autorizzazione, incrociando tale verifica con i dati ricavabili dal catasto cave istituito, ai sensi dell'art.23 della L.R.71/1997, presso le strutture regionali e competente, ai sensi dell'art.20, comma 5, a ricevere le segnalazioni di infrazioni e ad informarne tutti i Comuni della Regione.

- Se, per un verso, il dettato dell'art.20, comma 5 consente di chiarire, attraverso un'interpretazione sistematica, che l'autocertificazione di cui all'art.12, comma 3, lett.l) deve necessariamente escludere anche la pregressa commissione di abusi di esercizio di attività estrattiva in assenza di qualsivoglia autorizzazione o concessione - ossia la fattispecie sanzionatoria di cui all'art.25, comma 1 - [risolvendosi così l'illogicità della disposizione di cui alla lettera l), rilevata sopra al secondo punto], per altro verso è questa volta l'inequivoco tenore letterale della disposizione di cui all'art.12 a far ritenere, imponendo di autocertificare la regolare esecuzione di *“opere necessarie a soddisfare gli obblighi derivanti da precedenti provvedimenti di autorizzazione o concessione all'esercizio dell'attività estrattiva”*, che la locuzione *“imprenditore abusivo”* utilizzata nel comma 5 dell'art.20, valga a ricomprendere anche l'imprenditore che, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, non abbia osservato il progetto di escavazione o le prescrizioni di cui al provvedimento autorizzatorio o concessorio.
- L'autocertificazione di cui alla lettera l) non dovrebbe riguardare illeciti penali, posto che, ai sensi dell'art.12, comma 3, lett.b), *“l'assenza di precedenti penali definitivi relativi a delitti dolosi attinenti a reati connessi all'attività economica esercitata”* va dimostrata con apposita *“certificazione del Tribunale”*.
- La natura sostanzialmente sanzionatoria del divieto ad essere titolare di nuove autorizzazioni, statuito dall'art.20, comma 5 a carico dell'imprenditore abusivo, fa ritenere che tale effetto interdittivo, alla luce del generale principio di irretroattività delle sanzioni amministrative sancito, quale corollario del principio di legalità, dall'art.1 della L.689/1981, non si produca rispetto a violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del nuovo regime sanzionatorio previsto dalla L.R.71/1997.
- Riguardo al problema di stabilire quale grado di sviluppo debba avere il procedimento di accertamento e repressione dell'abuso di natura estrattiva, affinché possa applicarsi il divieto di cui all'art.20, comma 5, si ritiene che la sostanziale



ascrivibilità della misura interdittiva in argomento tra le sanzioni amministrative accessorie [nella fattispecie rispetto a quelle pecuniarie e ripristinatorie di cui ai primi due commi dell'art.20 e a quelle decadenziali previste dall'art.19, comma 6, lett.a) ed e)] consenta di ricorrere, almeno parzialmente, all'applicazione del regime generale delle sanzioni amministrative accessorie di cui all'art.20 della L.689/1981 e, in particolare, alla disposizione del comma 2 alla cui stregua *“le sanzioni amministrative accessorie non sono applicabili fino a che è pendente il giudizio di opposizione contro il provvedimento di condanna o, nel caso di connessione di cui all'articolo 24, fino a che il provvedimento stesso non sia divenuto esecutivo”*. In sostanza, quindi, secondo l'interpretazione qui prospettata, il divieto di cui all'art.20, comma 5 non si dovrebbe applicare fino a quando il provvedimento amministrativo che ha disposto le sanzioni principali non sia divenuto definitivo, o per avvenuta scadenza del termine per proporre opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione ai sensi dell'art.22 della L.689/1981, o, se è proposta opposizione, con la definizione del relativo procedimento giurisdizionale mediante sentenza passata in giudicato che abbia confermato la sanzione comminata dall'autorità amministrativa.

- Su un piano generale resta da osservare come, ad avviso di questo Servizio, non sia da escludere che la disposizione contenuta nel comma 5 dell'art.20, prevedendo per l'imprenditore che sia incorso in abusi amministrativi una conseguenza così afflittiva come quella del divieto di esercitare l'attività estrattiva nel territorio regionale, si possa prospettare come viziata sotto il profilo della legittimità costituzionale, per violazione del principio generale di tassatività nella determinazione delle fattispecie di illecito amministrativo (principio fondamentale dell'ordinamento, corollario del principio di legalità di cui all'art.1 della L.689/1981 avente rango costituzionale ai sensi dell'art.25, comma 2 della Carta fondamentale) e del canone generale di ragionevolezza e proporzionalità delle misure sanzionatorie riconducibile all'art.3 della Costituzione. In particolare, sotto il primo profilo, la norma regionale appare troppo indeterminata, sia perché non stabilisce alcun termine che limiti temporalmente la durata del divieto di assumere la titolarità di nuove autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva, sia in quanto ricollega l'interdizione dall'esercizio dell'attività estrattiva al generico riconoscimento della qualità di “imprenditore abusivo” senza operare alcuna graduazione circa la gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito amministrativo commesso dall'imprenditore (in ipotesi, dunque, anche di minima entità). Tali profili di non



sufficiente determinatezza della disciplina regionale in ordine all'individuazione della fattispecie sanzionatoria di cui all'art.20, comma 5, si traducono, ad avviso dello scrivente Servizio, anche in difformità dal canone generale di ragionevolezza e proporzionalità delle misure sanzionatorie, posto che: da un lato appare irragionevole inibire *sine die*, su tutto il territorio della regione Marche, un'attività imprenditoriale la cui libertà di esercizio la Costituzione garantisce ai sensi dell'art.41, comma 1 (emerge quindi un ulteriore principio costituzionale da ritenersi leso), e per il cui abusivo esplicarsi già il legislatore regionale prevede adeguate sanzioni pecuniarie e ripristinatorie; dall'altro appare sproporzionato colpire in maniera indifferenziata, con un generalizzato e temporalmente illimitato divieto di esercizio dell'attività estrattiva, sia gli illeciti amministrativi più gravi che quelli di minore entità, senza operare alcuna graduazione nell'applicazione di una sanzione così gravemente afflittiva per l'imprenditore.

- Per ovviare alla suddetta evidente sproporzione che, nel caso concreto, può determinarsi tra effetto interdittivo e gravità dell'illecito amministrativo, nel quesito posto si adombra l'esperibilità di un'applicazione della disposizione regionale circoscritta agli abusi di "rilevante entità", con conseguente esclusione di quelli "modesti o irrilevanti". In proposito va rilevato come, se è pur vero che un canone generale, in materia di interpretazione della legge, è quello per cui tra più interpretazioni in astratto possibili debbono scegliersi quelle che non si pongono in contrasto con la Costituzione, privilegiando quella ad essa più conforme, è altrettanto indubbio che la selezione degli abusi in relazione alla loro gravità, al fine di circoscrivere l'applicabilità di disposizioni - come l'art.20, comma 5 e l'art.12, comma 3, lett.1) e comma 4 - le quali, se applicate secondo l'ambito estremamente ampio che risulta dal loro tenore letterario risulterebbero probabilmente lesive della Costituzione, appare operazione che, se condotta di volta in volta dall'amministrazione precedente, risulta assai discutibile e di incerta legittimità, in quanto troppo ampiamente discrezionale in assenza di qualsivoglia parametro normativo idoneo ad identificare la soglia di entità dell'abuso al di sotto della quale la sanzione interdittiva di cui all'art.20, comma 5 non dovrebbe trovare applicazione. Un'operazione di tal fatta, invero, più che interpretativa si configurerebbe come novativa del dato legislativo. **Si ritiene quindi necessario, in proposito, un pronunciamento espresso della Regione marche, oltre che in sede consultiva, probabilmente anche in sede legislativa al fine di rendere più chiare e coerenti con il dettato costituzionale le norme in argomento. Resta fermo, ed è del tutto ovvio, che tali disposizioni di legge, nonostante i prospettati profili di**





incoerenza costituzionale, sono attualmente pienamente vigenti e non possono in alcun modo essere disapplicate dall'amministrazione precedente.

- Rimane infine da chiarire che, conformemente al principio di personalità delle sanzioni amministrative, la misura interdittiva di cui all'art.20, comma 5 colpisce il soggetto che ha la titolarità dell'impresa esercente l'attività estrattiva e al quale siano state comminate le sanzioni di cui agli artt.20, commi 1 e 2, e 19., comma 6, lett.a) ed e), a prescindere dalla diversa ragione sociale o dalla diversa configurazione societaria eventualmente assunte dall'impresa successivamente all'epoca di commissione dell'abuso, e senza che valga ad escludere l'applicabilità della misura interdittiva la circostanza che l' "imprenditore abusivo" abbia operato nell'ambito di un'associazione temporanea di imprese (considerato, tra l'altro, che con la riunione di imprese non si crea un nuovo soggetto o un centro autonomo di imputazione giuridica).

Il Dirigente Del Servizio  
Affari Istituzionali, Generali, Giuridici e Legislativi  
Dott. Andrea Pacchiarotti