

Pubblicato il 01/08/2023

N. 12963/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 12562/2016 REG.RIC.



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 per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12562 del 2016,  
proposto da

TRAVERTINO ROMANO S.P.A., TRAVERTINO CONVERSI S.R.L., G.  
POGGI S.R.L., BTR S.R.L., F.LLI PACIFICI ING. CESARE & LORENZO  
S.P.A., C.M. CAUCCI MARIO I.T.R. S.P.A., CIMEP S.R.L.,  
QUERCIOLAIE RINASCENTE SOCIETA' COOPERATIVA e  
FRANCESCO CORESI & FIGLI S.R.L., in persona dei rispettivi legali  
rappresentanti p.t., con domicilio digitale presso gli indirizzi di  
posta elettronica certificata, come risultanti dai registri di  
giustizia, degli avvocati Franco Coccoli e Mario Sanino che le  
rappresentano e difendono nel presente giudizio

***contro***

– CITTA' DI GUIDONIA MONTECELIO, in persona del Sindaco p.t.,  
con domicilio digitale presso l'indirizzo di posta elettronica

certificata, come risultante dai registri di giustizia, dell'avvocata Antonella Auciello che la rappresenta e difende nel presente giudizio;

– REGIONE LAZIO, in persona del Presidente p.t. non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

della determinazione dirigenziale della Città di Guidonia Montecelio n. 2/2013 del 16/01/13, avente ad oggetto l'*"articolazione delle sanzioni pecuniarie di cui alla Legge Regionale n. 17/2004 in materia di illeciti riguardanti attività estrattive"*, e, ove necessario, del verbale n. 1/2016 del 02/08/16, con cui l'ente locale ha accertato, nei confronti della Ditta Fratelli Pacifici Ing. Cesare e Lorenzo s.p.a., l'illecito amministrativo, ivi indicato, per la violazione delle norme che disciplinano le attività estrattive.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Città di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2023 il dott. Michelangelo Francavilla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Con ricorso notificato il 02/11/16 e depositato il 10/11/16 Travertino Romano s.p.a., Travertino Conversi s.r.l., G. Poggi s.r.l., Btr s.r.l., F.Lli Pacifici Ing. Cesare & Lorenzo s.p.a., C.M. Caucci Mario I.T.R. s.p.a., Cimep s.r.l. e Querciolaie Rinascente

Società Cooperativa e Francesco Coresi & Figli s.r.l. hanno impugnato la determinazione dirigenziale della Città di Guidonia Montecelio n. 2/2013 del 16/01/13, avente ad oggetto l'*"articolazione delle sanzioni pecuniarie di cui alla Legge Regionale n. 17/2004 in materia di illeciti riguardanti attività estrattive"*, e, ove necessario, il verbale n. 1/2016 del 02/08/16, con cui l'ente locale ha accertato, nei confronti della Ditta Fratelli Pacifici Ing. Cesare e Lorenzo s.p.a., l'illecito amministrativo, ivi indicato, per la violazione delle norme che disciplinano le attività estrattive.

La Città di Guidonia Montecelio, costituitasi in giudizio con comparsa depositata il 26/01/17, ha concluso per l'irricevibilità, l'inammissibilità, l'improcedibilità e, comunque, l'infondatezza del gravame.

Alla pubblica udienza del 26/06/23 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

### DIRITTO

Il ricorso è irricevibile ed infondato secondo quanto in prosieguo specificato.

Travertino Romano s.p.a., Travertino Conversi s.r.l., G. Poggi s.r.l., Btr s.r.l., F.Lli Pacifici Ing. Cesare & Lorenzo s.p.a., C.M. Caucci Mario I.T.R. s.p.a., Cimep s.r.l., Querciolaie Rinascente Società Cooperativa e Francesco Coresi & Figli s.r.l., dopo avere premesso di esercitare attività estrattive nel bacino travertinifero del Comune di Guidonia, impugnano la determinazione dirigenziale della Città di Guidonia Montecelio n. 2/2013 del 16/01/13, avente ad oggetto l'*"articolazione delle sanzioni pecuniarie di cui alla Legge Regionale n. 17/2004"*

*in materia di illeciti riguardanti attività estrattive"*, e, ove necessario, il verbale n. 1/2016 del 02/08/16, con cui l'ente locale ha accertato, nei confronti della Ditta Fratelli Pacifici Ing. Cesare e Lorenzo s.p.a., l'illecito amministrativo, ivi indicato, per la violazione delle norme che disciplinano le attività estrattive.

In via pregiudiziale, deve essere dichiarata l'irricevibilità delle domande proposte da C.M. Caucci Mario I.T.R. s.p.a., Fratelli Pacifici Ing. Cesare & Lorenzo s.p.a. e Cimep s.r.l. le quali, come risulta dai verbali di accertamento delle violazioni ed applicazione delle sanzioni n. 1/13, 3/13 e 7/13 (depositati dal Comune di Guidonia Montecelio l'08/05/23: tali atti richiamano espressamente, ai fini dell'individuazione delle sanzioni, la determina dirigenziale n. 2/13 precisando che la stessa era stata pubblicata su internet), hanno conosciuto gli atti impugnati nel presente giudizio rispettivamente in date 15/03/13, 20/03/13 e 22/05/13 laddove la notifica del ricorso risale al 27/10/16 (data di spedizione della raccomandata) e, quindi, per i predetti ricorrenti, è decorso il termine decadenziale d'impugnazione.

In via preliminare, poi, deve essere respinta l'istanza istruttoria formulata dai ricorrenti nell'atto introduttivo in quanto la causa è matura per la decisione e, pertanto, la documentazione di cui è stata richiesta l'acquisizione non è, a tal fine, rilevante.

Con riferimento, poi, alle domande proposte dagli altri ricorrenti, con la prima e la quarta censura, tra loro connesse, è prospettata la violazione e falsa applicazione degli artt. 36 e ss. nonché 107 e ss. d. lgs. n. 267/00, 11 l. n. 689/81, 28 l.r. n.

17/04, 2 l.r. n. 30/94, 182 l.r. n. 14/99 ed eccesso di potere sotto vari profili ed incompetenza in quanto le disposizioni in esame attribuirebbero ai Comuni il solo potere di applicare le sanzioni previste dalla normativa regionale in materia di cave e torbiere e non anche quello di regolamentare e di introdurre criteri di applicazione diversi da quelli previsti dalla normativa vigente. In particolare, il Comune di Guidonia avrebbe derogato alla norma regionale secondo la quale la sanzione deve essere parametrata alla quantità e al valore del materiale estratto accertati volta per volta ed avrebbe, inoltre, arbitrariamente individuato nel 20% la percentuale dell'utile sulla base del quale quantificare la sanzione e, così facendo, avrebbe derogato ai criteri applicativi delle sanzioni pecuniarie previsti dall'art. 11 l. n. 689/81; in ogni caso, la competenza ad adottare l'atto in questione, non avente mera natura gestionale, sarebbe del Consiglio comunale e non del dirigente.

I motivi sono infondati.

Secondo la l.r. n. 17/04:

- *“la vigilanza sull'osservanza delle norme della presente legge, delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione e degli obblighi oggetto della convenzione è esercitata dal comune nel cui territorio è svolta l'attività di ricerca di materiali di cava e torbiera e di coltivazione di cava e torbiera, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera a), della L.R. n. 14/1999 e successive modifiche”* (art. 23 comma 1);
- *“3. Chiunque intraprenda l'attività di coltivazione di cui agli articoli 12 e 17 senza autorizzazione o la prosegua dopo la sospensione dell'attività o dopo la revoca o la scadenza*

*dell'autorizzazione è soggetto al pagamento di una somma non inferiore a 35.000 euro e non superiore a 350.000 euro, da determinarsi tenendo conto della quantità e del valore del materiale estratto, nonché della gravità del danno ambientale causato” e “8. Le sanzioni pecuniarie di cui al presente articolo si applicano secondo le procedure previste dalla legge regionale 5 luglio 1994, n. 30 (Disciplina delle sanzioni amministrative di competenza regionale) e successive modifiche e dagli articoli 182 e 208 della L.R. n. 14/1999 e successive modifiche” (art. 23 commi 3 e 8).*

Le norme richiamate dall'art. 23 comma 8 l.r. n. 17/04 stabiliscono, altresì, che:

- “le funzioni inerenti l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'articolo 1 [ovvero quelle previste da leggi regionali] sono delegate, a norma dell'articolo 118 della Costituzione, o subdelegate, a norma dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382), ai comuni nel cui territorio sono commesse le violazioni, con le eccezioni e secondo le modalità di cui ai commi seguenti” (art. 2 comma 1 l.r. n. 30/94);*
- “qualora la vigilanza sia espressamente conferita ad un ente diverso da quello competente all'esercizio della funzione o del compito amministrativo attinente alla specifica materia [come nel caso di specie], l'applicazione delle sanzioni spetta, di norma, all'ente vigilante che provvede, altresì, ad introitare gli importi delle sanzioni stesse” (art. 182 l.r. n. 14/99).*

Dalle disposizioni fin qui richiamate emerge che, secondo quanto previsto dalla normativa concernente lo sfruttamento di cave e torbiere, al Comune spetta il potere di vigilanza (art. 23 l.r. n. 17/04) e di applicazione delle relative sanzioni (art. 182 l.r. n. 14/99 richiamato dall'art. 28 ultimo comma l.r. n. 17/04), come prospettato dagli stessi ricorrenti.

Con le determina dirigenziale n. 2 del 16/01/13 il Comune ha individuato modalità applicative per la quantificazione delle sanzioni previste, tra gli altri, dal comma 3 dell'art. 28 l.r. n. 17/04 sulla base dei criteri ivi indicati (quantità e valore dei materiali estratti) stabilendo, a tal fine, che, per la determinazione dell'intero volume estratto, avrebbe considerato il 30% come materiale utile (ovvero per la produzione di blocchi destinati al taglio), con valore di € 800/mc., e il 40% come materiale frantumato, con valore di € 8/mc., mentre il restante 30% come materiale di scarto per ritombamento, irrilevante ai fini della determinazione del valore virtuale complessivo in riferimento al quale la sanzione è stata dal Comune determinata nella misura del 20%.

Da quanto fin qui evidenziato emerge l'insussistenza del vizio d'incompetenza, prospettato con la prima censura, in quanto con la gravata determina dirigenziale il Comune si è limitato ad individuare modalità pratiche di applicazione dei criteri della "*quantità e del valore del materiale estratto*" sulla base dei quali l'art. 28 comma 3 l.r. n. 17/04 stabilisce che debba essere, in concreto, quantificata la sanzione tra il minimo ed il massimo edittale ivi previsti.

Pertanto, la gravata determina dirigenziale non ha introdotto alcun nuovo criterio di applicazione delle sanzioni diverso da quello legislativamente previsto ma, anzi, ha inteso dare pratica applicazione proprio al criterio, a tal fine, indicato dall'art. 28 comma 3 l.r. n. 17/04.

Al fine della corretta valutazione della fattispecie deve essere tenuta in debita considerazione la *ratio* cui si ispira la gravata determina dirigenziale, costituita, come precisa la difesa dell'ente locale (memoria depositata il 25/05/23: pagg. 2 e ss.), dall'esigenza di garantire i più generali principi di efficienza ed efficacia cui deve essere improntata l'attività di vigilanza e applicazione delle sanzioni di competenza dell'ente locale nella materia regolata dalla l.r. n. 17/04 (in questo senso anche TAR Lazio n. 15521/22) e dalla necessità di ovviare alle difficoltà pratiche di applicare le sanzioni per l'ipotesi di cui all'art. 28 comma 3 l.r. n. 17/04, in cui la misurazione precisa del materiale è estremamente difficoltosa.

A riprova di tali problematiche applicative sta il fatto che, come si vedrà in prosieguo, nemmeno i ricorrenti sono stati in grado di contestare specificamente ed efficacemente nel merito la congruità dei valori indicati nella gravata determina dirigenziale. Pertanto, la determina del 16/01/13 rientra nella competenza comunale e, proprio per il suo oggetto (essa individua non già nuovi criteri di applicazione delle sanzioni ma mere modalità applicative dei criteri legislativamente previsti), del dirigente trattandosi di atto gestionale e non già regolamentare.

Proprio l'impossibilità di ascrivere alla determinazione n. 2/13 l'individuazione di nuovi criteri di applicazione delle sanzioni



pecuniarie depotenzia la prima e la quarta censura anche allorché prospettano la violazione dei criteri di applicazione delle sanzioni pecuniarie previsti dall'art. 11 l. n. 689/81 in quanto tale profilo attiene al rapporto tra due normative di rango primario (ovvero l'art. 11 l. n. 689/81 e l'art. 28 l.r. n. 17/04) e non già tra l'atto amministrativo impugnato nel presente giudizio e l'art. 11 citato.

Con la seconda e terza censura, tra loro connesse, i ricorrenti prospettano la violazione e falsa applicazione degli artt. 36 e ss. nonché 107 e ss. d. lgs. n. 267/00, 11 l. n. 689/81, 28 l.r. n. 17/04, 2 l.r. n. 30/94, 182 l.r. n. 14/99, eccesso di potere sotto vari profili ed incompetenza in quanto:

- la sanzione dovrebbe essere determinata in relazione al valore e alla quantità del materiale estratto da accertarsi caso per caso (eventualmente anche tramite le perizie giurate che ogni anno gli operatori depositano ai fini della quantificazione del contributo ambientale) e non in via presuntiva e generale ad opera del Comune, come accaduto nella fattispecie dove si sarebbe verificata una violazione dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni, oltre che dei criteri previsti dall'art. 11 l. n. 689/81, anche perché le percentuali indicate nella gravata determinazione dirigenziale configurerebbero una presunzione “*assoluta*” che non ammetterebbe prova contraria (seconda censura);

- in ogni caso, la determinazione della quantità e del valore del materiale estratto sarebbe incongrua come comprovato dalle perizie annualmente depositate dalle ricorrenti ai fini della determinazione del contributo ambientale mai contestate dal

Comune. Per di più, l'indicazione delle percentuali medie di materiale utile e di materiale frantumato non sarebbe coerente con la realtà del Comune di Guidonia, caratterizzata dalla presenza di aree aventi caratteristiche differenti, e, comunque, dovrebbe tenere conto delle scelte strategiche dei singoli operatori che potrebbero decidere, di volta in volta, quanto materiale di frantumazione destinare al recupero ambientale della cava (materiale non utile) e quanto ai frantoi (materiale utile ai fini del computo della sanzione). Inoltre, la determinazione dirigenziale n. 2/13 si porrebbe in contrasto, quanto alla quantificazione delle percentuali di materiale utile e frantumato, con la determina dirigenziale n. 91/13 con cui il Comune di Guidonia ha adottato le linee guida per la determinazione del contributo ambientale; anche il valore del materiale estratto sarebbe errato in quanto farebbe riferimento al materiale lavorato e non già a quello grezzo, come sarebbe stato necessario, e l'indicazione dell'utile d'impresa nella misura del 20% del valore del materiale estratto sarebbe incongrua ed immotivata (terza censura);

– il verbale di accertamento n. 1/16 sarebbe affetto da illegittimità derivata da quella della determinazione dirigenziale n. 2/13 (ultima censura).

I motivi sono infondati.

Le censure di parte ricorrente contestano il merito delle modalità applicative, previste dalla determinazione dirigenziale n. 2/16, dei criteri indicati dall'art. 28 comma 3 l.r. n. 17/04; tali contestazioni, però, sono generiche in quanto si limitano a criticare la congruità delle valutazioni dell'amministrazione solo

perché formulate in via preventiva e non a seguito di accertamenti da espletarsi caso per caso ma non adducono argomenti specifici né tanto meno prove idonee riferibili a tale incongruità nonostante i ricorrenti siano operatori del settore, e, quindi, astrattamente in grado di articolare, sul punto, almeno deduzioni specifiche.

In quest'ottica, risulta sfornita di ogni principio di prova l'affermazione dei ricorrenti circa la non corrispondenza dei parametri individuati dal Comune con la realtà locale non essendo nemmeno dedotto in concreto sotto quale profilo essi si porrebbero in contrasto con le *“aree di estrazione tra loro notevolmente differenti per caratteristiche giacimentologiche”* che caratterizzerebbero *“l'intero comprensorio del travertino”* (pag. 16 dell'atto introduttivo) né risulta comprovato il valore del materiale grezzo che, secondo la prospettazione presente nel gravame, dovrebbe costituire il reale parametro di riferimento della sanzione pecuniaria.

Ai fini della valutazione di fondatezza del gravame, poi, non assumono significativa rilevanza la determinazione dirigenziale n. 91/13, avente ad oggetto le linee guida per la determinazione del contributo ambientale, e le perizie giurate che gli operatori depositano all'ente locale ogni anno ai fini della determinazione di tale contributo.

Gli atti in esame, infatti, sono riferibili a fattispecie diversa da quella oggetto di causa, come confermato da questa Sezione con la sentenza n. 15521/22 con cui il Tribunale ha valorizzato, al fine di escludere ogni incongruità tra le due discipline,

proprio la “*diversità di ambito e di finalità delle due determinazioni*”.

Da quanto fin qui evidenziato consegue l'infondatezza della seconda e terza censura allorché contestano il merito dei parametri quantitativi individuati dal Comune per l'applicazione del criterio di cui all'art. 28 comma 3 l.r. n. 17/04 (valore e quantità del materiale estratto) sulla base del quale determinare la sanzione pecuniaria ivi prevista.

Alla luce di quanto detto anche l'ultima censura (a prescindere da ogni valutazione circa l'ammissibilità, sotto il profilo della giurisdizione, dell'impugnazione del verbale di accertamento n. 1/16, cui la doglianza si riferisce) è infondata stante l'insussistenza dell'illegittimità della delibera n. 2/13 su cui si fonda il vizio d'invalidità derivata ivi dedotto.

Per questi motivi il ricorso è infondato e deve essere respinto.

I ricorrenti, in quanto soccombenti, devono essere condannati al pagamento delle spese del presente giudizio il cui importo è liquidato come da dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definendo il giudizio, così provvede:

- 1) respinge il ricorso;
- 2) condanna i ricorrenti, in solido, a pagare, in favore della Città di Guidonia Montecelio, le spese del presente giudizio il cui importo liquida in euro cinquemila/00, oltre spese generali ed accessori, questi ultimi se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Michelangelo Francavilla, Consigliere, Estensore

Giuseppe Licheri, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Michelangelo Francavilla**

**IL PRESIDENTE**

**Pietro Morabito**

**IL SEGRETARIO**