

Il concessionario ha l'obbligo di custodia del titolo minerario a seguito di rinuncia della concessione

(T.A.R. Sardegna, sez. I, sent. 16 ottobre 2019, n. 784)

Il concessionario di un titolo minerario, secondo l'art. 38 del Regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443 è custode della miniera a seguito di rinuncia della concessione si che l'obbligo di custodia previsto dalla norma richiamata e l'obbligo di eseguire le opere necessarie per la messa in sicurezza e la conservazione del sito, di cui al successivo comma 3 dell'art. 38, sono effetti conseguenti alla dichiarazione di rinuncia alla cessazione dell'attività estrattiva e del tutto autonomi rispetto all'esercizio delle attività estrattiva oggetto della concessione mineraria, come è dimostrato dal fatto che l'unico presupposto di tali attività (successive alla dichiarazione di rinuncia) è costituito proprio dalla intervenuta dichiarazione di rinuncia alla concessione.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 630 del 2018, proposto da Società Sviluppo Industriale Miniere Sarde - Svi.Mi.Sa.- S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Silvana Congiu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Parisi e Massimo Cambule, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Isili, in persona del Sindaco pro tempore;

Comune di Villanovatulo, in persona del Sindaco pro tempore,

entrambi rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Dessì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

- della nota prot. n. 18871 del 23.5.2018 a firma del Direttore del Servizio Attività Estrattive Recupero Ambientale dell'Assessorato dell'Industria della R.A.S. con cui si invita la Società SVI.MI.SA. S.p.A. alla presentazione di "piani di interventi di messa in sicurezza... entro e non oltre 20 gg...", preavvisando nel contempo l'attivazione del procedimento ex art. 20 del Dlgs 758/1994 e l'applicazione della sanzione ai sensi degli artt. agli artt. 674 e 686 del DPR 128/59;
- nonché avverso ogni ulteriore atto inerente, presupposto e conseguente ivi compreso, per quanto occorra, l'"invito" di cui alla precedente nota prot. 6269 del 20.2.2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Isili, della Regione Sardegna e del Comune di Villanovatulo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2019 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - La Società SVI.MI.SA. S.p.A., con decreto dell'Assessore Regionale all'Industria n. 479 del 17 ottobre 1964, aveva ottenuto la concessione del titolo minerario denominato "Punta Su Corongiu", ricadente nei Comuni di Isili e Villanovatulo, per la coltivazione di "argille refrattarie per porcellana e terraglia forte, argille smettiche e caolino".

Il 29 giugno 2009, ai sensi dell'art. 25 del R.D. 1433/1927, la Società inviava all'Amministrazione Regionale la dichiarazione di rinuncia alla concessione mineraria.

2. - Con nota del 20 febbraio 2018, prot. 6269, l'Assessorato Regionale dell'Industria comunicava alla società che il Comune di Villanovatulo aveva richiesto (in data 26 gennaio 2018) una «*verifica dello stato delle infrastrutture viarie e dello stato dei luoghi ai fini degli interventi di messa in sicurezza e recupero ambientale nell'area della concessione mineraria denominata "P.ta Su Corongiu"*», seguita dalla visita ispettiva effettuata il 7 febbraio 2018, in occasione della quale si è constatata «*una situazione di degrado diffuso e di pericolo oggettivo a causa di:*

presenza di numerose ed importanti strutture di deposito degli sterili e di vari cumuli di minerale argilloso (oggetto di continuo dilavamento da parte delle acque meteoriche);

presenza di estesi fronti di escavazione abbandonati (oggetto di franamento per la verticalità degli stessi e per la particolare fratturazione della roccia calcarea).

Stante pertanto la necessità dell'effettuazione dei debiti lavori di messa in sicurezza e recupero ambientale del sito estrattivo in argomento, si evidenzia, altresì, l'esigenza di realizzare, con urgenza, degli interventi di manutenzione del tratto viario dello sviluppo di 1,5 km circa, compreso tra le località Cugumadda (in prossimità dell'edificio adibito a vedetta antincendio, q. 605 m slm) e Pranu Mesas (in prossimità del varco di un confine con muro a secco, q. 680 m slm)» (cfr. nota del 20 febbraio 2018, n. 6269).

Con la medesima nota regionale, la SVI.MI.SA. è stata invitata a «*redigere e presentare, entro e non oltre 90 gg dal ricevimento della presente, un idoneo progetto di messa in sicurezza e recupero ambientale del*

sito estrattivo in argomento». Inoltre, alla medesima società è stato ordinato «il posizionamento di un congruo numero di cartelli ammonitori di pericolo lungo tutto il perimetro dei vari cantieri minerari, la verifica e l'eventuale posizionamento, laddove necessario, di recinzioni in prossimità dei cigli superiori degli scavi che presentano pericoli per persone o animali»; nonché, «la demolizione e relativo smaltimento della struttura in blocchetti presente lungo strada in loc. Cugumadda».

3. - La società ha contestato l'atto regionale sopra riportato con nota dell'avv. Silvana Congiu del 2 maggio 2018, nella quale si è sottolineato come tutte le opere minerarie e la coltivazione erano di fatto dismesse da oltre vent'anni, e che – per effetto della intervenuta rinuncia – la concessione mineraria era da intendersi “cessata” a far data dalla predetta dichiarazione di rinuncia. Per cui non sussisteva alcuna obbligazione della SVI.MI.SA. in ordine agli interventi di sicurezza e conservazione richiesti dalla Regione.

Con nota del 23 maggio 2018, n. 18871, la Regione Sardegna replicava alle osservazioni della SVI.MI.SA., rilevando che l'effetto della rinuncia è subordinato al decreto di accettazione e che l'art. 38, comma 2, del regio decreto n. 1443/1927, prevede che la concessionaria, anche a seguito di rinuncia, è costituita custode del sito minerario ed è tenuta a effettuare i lavori di messa in sicurezza prescritti dall'ingegnere capo.

4. - Con il ricorso in esame, la società chiede l'annullamento delle citate note regionali, deducendo la violazione degli articoli 33, 38, 39 e 42 del regio decreto n. 1443/1927 e dell'art. 16, comma 5, del D.P.R. 382/1994, in quanto la dichiarazione di rinuncia alla concessione non è un atto recettizio, ma opera automaticamente, nel momento stesso della sua presentazione, con conseguente “cessazione” del titolo accordato con la concessione mineraria. Infatti il “decreto di accettazione di rinuncia”, che l'Ingegnere Capo del Distretto minerario (oggi Servizio Attività Estrattive) ha l'onere di rendere entro 40 giorni dalla presentazione della rinuncia (art.16, comma 5, del D.P.R. n. 382/1994), integra solo una “presa d'atto” di un procedimento che deve concludersi entro questo termine. Inoltre, entro il medesimo termine il Servizio minerario regionale può dettare prescrizioni per la messa in sicurezza e conservazione che crede necessari, ordinandone l'esecuzione d'ufficio nell'ipotesi di inadempimento. Nel caso di specie, tuttavia, al momento della adozione delle prescrizioni impugnate, il termine era ampiamente decorso. Per cui gli atti regionali impugnati sono stati adottati in carenza di potere.

Con il secondo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 38 del R.d. n. 1443/1927 anche sotto altro profilo, rilevando come - seppure si ritenga inapplicabile il termine di quaranta giorni dalla rinuncia - il provvedimento contenente le prescrizioni non può essere adottato in tempi indefiniti, dovendosi comunque applicare il termine ordinario di novanta giorni (art. 2 della legge n. 241 del 1990), trascorso il quale si perfezionerebbe il silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della legge n. 241/1990.

Con il terzo motivo, la ricorrente lamenta anche la violazione della disciplina contenuta negli atti di concessione, di cui ai decreti regionali del 1964 e del 1993, che non prevedevano alcun obbligo a carico della concessionaria circa il ripristino e il recupero ambientale del sito minerario.

5. - Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, eccependo preliminarmente la tardività del ricorso, con riferimento alla impugnazione del provvedimento n. 6269 del 20 febbraio 2018, e chiedendo, nel merito, che il ricorso sia respinto.

6. - Si sono costituiti in giudizio anche i Comuni di Isili e Villanovatulo, concludendo per la reiezione del ricorso.

7. - Con ordinanza del 13 settembre 2018, n. 269, è stata respinta la domanda cautelare proposta incidentalmente dalla società ricorrente. Su appello della medesima società, il Consiglio di Stato (con ordinanza della Sez. IV, 7 dicembre 2018, n. 5919) ha riformato l'ordinanza cautelare ai fini della sollecita trattazione della causa nel merito.

8. - All'udienza del 3 aprile 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. - Si deve preliminarmente esaminare l'eccezione di irricevibilità del ricorso, proposta dalla Regione, per la parte in cui è stato impugnato il provvedimento di cui alla nota regionale del 20 febbraio 2018, n. 6269, del Direttore del Servizio Attività Estrattive Recupero Ambientale dell'Assessorato dell'Industria della R.A.S.

9.1. - Come anticipato nell'esposizione in fatto, con tale nota, la Regione [premessi gli esiti della visita ispettiva effettuata il 7 febbraio 2018, all'esito della quale si era rilevata la («[...] presenza di numerose ed importanti strutture di deposito degli sterili e di vari cumuli di minerale argilloso (oggetto di continuo dilavamento da parte delle acque meteoriche); presenza di estesi fronti di escavazione abbandonati (oggetto di franamento per la verticalità degli stessi e per la particolare fratturazione della roccia calcarea)»], aveva ordinato alla SVI.MI.SA., nella sua qualità di custode del sito minerario ai sensi dell'art. 38 del regio decreto n. 1443/1927, di «redigere e presentare, entro e non oltre 90 gg dal ricevimento della presente, un idoneo progetto di messa in sicurezza e recupero ambientale del sito estrattivo in argomento». Inoltre, aveva ordinato alla medesima società «il posizionamento di un congruo numero di cartelli ammonitori di pericolo lungo tutto il perimetro dei vari cantieri minerari, la verifica e l'eventuale posizionamento, laddove necessario, di recinzioni in prossimità dei cigli superiori degli scavi che presentano pericoli per persone o animali»; nonché, «la demolizione e relativo smaltimento della struttura in blocchetti presente lungo strada in loc. Cugumadda».

9.2. - Tale nota, della quale si sono ricordati i contenuti, ha certamente natura provvedimento, avendo imposto alla società ricorrente una serie di adempimenti immediati (posizionamento di cartelli, recinzioni, demolizione e smaltimento di blocchetti presenti lungo la strada) ed altri adempimenti più consistenti riguardanti la redazione e presentazione entro 90 giorni di un progetto di messa in sicurezza e ripristino ambientale.

Peraltro, anche a voler ritenere tardiva l'impugnazione di tale atto in relazione ad alcuni adempimenti cogenti immediati, non si può ritenere non impugnabile la successiva nota del 23 maggio 2018 con la quale la Regione ha riaffermato l'obbligo della ricorrente di provvedere alla redazione e presentazione del progetto di messa in sicurezza e ripristino ambientale del sito dismesso.

Infatti, in relazione all'obbligo della ricorrente di predisporre tali atti, e procedere alle successive conseguenti attività, la Regione, a seguito delle osservazioni presentate dalla società SVI.MI.SA. (per il tramite dell'avv. Silvana Congiu) per contestare il provvedimento di cui alla nota del 20 febbraio 2018, ha replicato con un articolato atto, in data 23 maggio 2018, che, nel confermare l'invito alla SVI.MI.SA. di «attivarsi urgentemente per la presentazione del Piano di interventi di messa in sicurezza entro e non oltre 20 gg» dal ricevimento della stessa nota, ha analiticamente controdedotto alle osservazioni formulate.

Tale nuovo atto non può pertanto ritenersi meramente confermativo della precedente nota del 20 febbraio 2018 non impugnata tempestivamente, con la conseguenza che non può ritenersi tardivo il ricorso proposto avverso gli obblighi imposti (anche) con tale ulteriore nota del 23 maggio 2018.

9.3. - Anche di recente si è infatti affermato che l'atto può essere considerato meramente confermativo quando la Pubblica Amministrazione si limita a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento, senza tuttavia compiere alcuna nuova attività istruttoria e senza una nuova motivazione (Consiglio di Stato, Sez. III, 20.03.2019, n.1839).

Si è anche precisato che, allo scopo di stabilire se un atto amministrativo sia meramente confermativo (e perciò non impugnabile) o di conferma in senso proprio (e, quindi, autonomamente lesivo e da impugnarsi nei termini), occorre verificare se l'atto successivo sia stato adottato o meno senza una nuova istruttoria e una nuova ponderazione degli interessi; in particolare, non può considerarsi meramente confermativo rispetto ad un atto precedente l'atto la cui adozione sia stata preceduta da un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento, giacché l'esperimento di un ulteriore adempimento istruttorio, sia pure mediante la rivalutazione degli interessi in gioco, e un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata, può condurre a un atto propriamente confermativo in grado, come tale, di dare vita ad un provvedimento diverso dal precedente e quindi suscettibile di autonoma impugnazione; ricorre invece l'atto meramente confermativo quando la Pubblica amministrazione si limita a dichiarare l'esistenza di un suo precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione (Consiglio di Stato, Sez. IV, 2.01.2019, n. 17).

10. - Il ricorso è quindi ammissibile ma è comunque infondato dovendo la SVI.MI.SA., concessionaria del sito minerario, provvedere ai lavori di messa in sicurezza e recupero ambientale del sito estrattivo in argomento.

11. - Le questioni centrali sollevate col ricorso attengono, per un verso, alla struttura della fattispecie della rinuncia alla concessione mineraria (discutendosi intorno al ruolo del decreto di accettazione della rinuncia, previsto dall'art. 16 del D.P.R. n. 382 del 1994); e, per altro verso, alla identificazione degli effetti giuridici riconducibili alla predetta dichiarazione.

11.1. - Peraltro, il primo profilo deve ritenersi irrilevante ai fini della soluzione della controversia. Infatti, la soluzione del problema di stabilire se la rinuncia alla concessione si perfezioni con la dichiarazione unilaterale del concessionario, fatta pervenire all'amministrazione concedente (secondo quanto previsto dall'articolo 38, primo comma, del Regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443: *"Il concessionario che intenda rinunciare alla concessione deve farne dichiarazione ... senza apporvi condizione alcuna"*), ovvero se gli effetti della rinuncia si producano solo con l'emanazione del decreto di accettazione dell'ingegnere capo (art. 16, comma 5, del citato D.P.R. n. 382/1994: *«L'ingegnere capo, per i giacimenti minerari di interesse locale, o il Ministero, per i giacimenti minerari di interesse nazionale, provvede con decreto all'accettazione della rinuncia, rispettivamente entro quaranta e cinquanta giorni dalla richiesta motivata del titolare del permesso»*), ovvero ancora si producano per silenzio allo scadere dei suindicati termini, non incide né sugli obblighi di custodia del sito minerario da parte del concessionario, né sull'obbligo di quest'ultimo di eseguire i lavori necessari per la sicurezza, la conservazione del sito, comprese le eventuali opere di bonifica, se

l'ingegnere capo adottò i relativi provvedimenti (ai sensi dell'art. 38, comma 3 del citato Regio decreto del 29 luglio 1927).

11.2. - Quanto appena osservato si ricava, in primo luogo, dalla lettura del secondo comma dell'art. 38 del Regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443 («*Dal giorno in cui è stata presentata la dichiarazione di rinuncia, il concessionario è costituito custode della miniera ed è tenuto a non fare più lavori di coltivazione mineraria, né a variarne in qualsiasi modo lo stato*»), dal quale si evince che la dichiarazione di rinuncia alla concessione è il presupposto degli obblighi di custodia in capo al concessionario.

L'obbligo di custodia previsto dalla norma richiamata e l'obbligo di eseguire le opere necessarie per la messa in sicurezza e la conservazione del sito, di cui al successivo comma 3 dell'art. 38, sono effetti conseguenti alla dichiarazione di rinuncia alla cessazione dell'attività estrattiva e del tutto autonomi rispetto all'esercizio delle attività estrattiva oggetto della concessione mineraria, come è dimostrato dal fatto che l'unico presupposto di tali attività (successive alla dichiarazione di rinuncia) è costituito proprio dalla intervenuta dichiarazione di rinuncia alla concessione.

Ne deriva che, ai fini della valutazione della legittimità del provvedimento impugnato (riguardante le opere di messa in sicurezza e di conservazione del sito), è irrilevante stabilire il momento di perfezionamento della rinuncia, dovendo l'amministrazione prendere atto della stessa.

11.3. - Il potere dell'amministrazione concedente, di imporre al concessionario della miniera l'esecuzione dei lavori per la messa in sicurezza e il recupero ambientale del sito estrattivo è quindi un potere conseguente (ma autonomo rispetto) alla dichiarazione di rinuncia alla concessione, essendo previsto e attribuito all'amministrazione dalla norma espressa di cui all'art. 38 cit., commi terzo e quarto. Per cui, non coglie nel segno l'asserzione della ricorrente secondo cui i provvedimenti dell'ingegnere capo (riguardanti anche la messa in sicurezza del sito) dovrebbero essere adottati entro il termine previsto per l'emanazione del decreto di accettazione della rinuncia (art. 16, comma 5, del D.P.R. n. 382/1994). Anche sotto questo profilo deve essere ribadito che la disciplina di cui al richiamato articolo 38 della legge mineraria muove dal presupposto che il concessionario abbia dichiarato di rinunciare alla concessione, dettando le norme per regolare le vicende successive al fatto risolutivo della concessione. La rinuncia è solo il presupposto di fatto che giustifica l'esercizio dei poteri dell'ingegnere capo in tema di messa in sicurezza del sito minerario.

Peraltra l'art. 16 del D.P.R. n. 382 del 1994, che indica i tempi entro i quali la rinuncia deve essere accettata, non detta alcuna disposizione dalla quale sia possibile ricavare che entro i tempi indicati l'ingegnere capo debba necessariamente esaurire le sue attività riguardanti la verifica dello stato della miniera e la prescrizione di eventuali provvedimenti di messa in sicurezza e di conservazione del sito.

E ciò trova una sua logica nel fatto che tali attività possono essere anche complesse e non possono quindi essere ristrette nei termini entro i quali deve essere emanato il decreto di accettazione della rinuncia, con i conseguenti effetti.

11.4. - Pertanto, il primo motivo è infondato sotto tutti i profili dedotti.

12. - La ricorrente (con il terzo motivo) contesta, inoltre, che gli atti di concessione prevedessero obblighi, a carico della concessionaria, di ripristino e di recupero ambientale del sito minerario.

12.1. - Anche detta censura è infondata, come esattamente obiettato dalla difesa della Regione, che sul punto ha richiamato il decreto dirigenziale n. 303 del 30 novembre 1993, avente per oggetto la proroga ventennale della concessione mineraria in argomento, in cui la SVIMISA si impegna a «ottemperare, in particolare, alla realizzazione del piano di recupero ambientale dei terreni oggetto della coltivazione mineraria» (cfr. doc. 1 della Regione).

13. - Infine, deve essere disatteso anche il secondo motivo (con cui la ricorrente deduce la violazione dell'art. 38 del R.d. n. 1443/1927 in quanto il provvedimento contenente le prescrizioni non può essere adottato in tempi indefiniti), considerato che, se il riferimento è all'ordinario termine procedimentale di cui all'art. 2 della legge n. 241 del 1990, la sua natura ordinatoria esclude che il superamento integri un vizio del provvedimento tardivamente adottato; se, invece, come pure sembrerebbe, il riferimento è alla disciplina del silenzio-assenso, si deve segnalare che detta disciplina è applicabile solo ai procedimenti ad istanza di parte (non, quindi, ai procedimenti d'ufficio, come nel caso di specie).

13.1. Né si può ritenere che gli obblighi conseguenti alla rinuncia, imposti al concessionario dalla legge (e nella fattispecie anche dagli atti riguardanti la concessione) possano venir meno per effetto della mancata espressa emanazione del decreto di accettazione della rinuncia, da parte dell'ingegnere capo, nei termini di cui al citato art. 16, comma 5, del citato D.P.R. n. 382/1994, e quindi per il semplice decorso del tempo.

L'Amministrazione deve, infatti, provvedere alla verifica del rispetto di tali obblighi, a tutela di rilevanti interessi pubblici, con la conseguenza che il rinunciante se intende ottenere una pronuncia espressa (sull'avvenuto rispetto degli obblighi imposti) può eventualmente chiedere formalmente all'amministrazione di pronunciarsi e può (in caso di ulteriore silenzio) impugnare il silenzio rifiuto a provvedere.

14. - In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso in esame deve essere respinto.

15. - La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società SVI.MI.SA. S.p.A. al pagamento delle spese giudiziali in favore della Regione Sardegna, del Comune di Isili e del Comune di Villanovatulo, liquidate in euro 1.500,00 (millecinquecento/00) per ciascuna parte, oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

