

N. R.G. 2480/2018



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI VENEZIA
SEZIONE SECONDA CIVILE

composta dai seguenti Magistrati

dott. Cinzia Balletti Presidente
dott. Enrico Schiavon Consigliere estensore
dott. Dario Morsiani Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 2480 del ruolo generale dell'anno 2018 promossa

da

Provincia di Verona, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*

appellante

rappresentata e difesa dagli avv.ti Matteo Ceruti e Francesco Acerboni, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia-Mestre via Torino 125

contro

n proprio e quale legale rappresentante

appellati ed appellanti incidentali

rappresentati e difesi dagli avv.ti Franco Zambelli, Annamaria Tassetto, e Giovanni Maturi, con domicilio eletto presso lo studio dei primi due in



Venezia-Mestre, via Cavallotti 22

e contro

Comune di San Giovanni Lupatoto, in persona del Sindaco *pro-tempore*
appellato contumace

Oggetto: appello avverso la sentenza n. 78/2018 del Tribunale di Verona emessa e depositata in data 09.01.2018.

Conclusioni di parte appellante:

"1) In via principale

respingersi il proposto ricorso in opposizione R.G. n. 10678/2013 avanti il Tribunale di Verona, con conseguente parziale modifica dell'impugnata ordinanza-ingiunzione provinciale n. 241 in data 15.7.2013 sulla base degli esiti della consulenza tecnica d'ufficio espletata in primo grado, determinando così l'entità della sanzione pecuniaria da irrogarsi nei confre-

_____ nella misura di € 6.870.400,00 (seimilioniottocentosettantamilaquattrocento/00 euro). Con ogni consequenziale di legge anche in ordine al carico delle spese e competenze di entrambi i gradi del giudizio.

2) In via istruttoria meramente subordinata

disporsi l'ammissione della già richiesta prova per testi sulle seguenti circostanze: 1°) "Vero che nel corso dell'esecuzione dei lavori oggetto della concessione edilizia 26.6.2003, in variante della concessione edilizia n. 55/96, la società _____ asportava i materiali derivanti dall'escavazione per la realizzazione dell'impianto di acquacoltura al di fuori dal perimetro di pertinenza dell'area interessata dalle opere?"; 2°) "Vero che negli anni 2005-2006 il Comune di San Giovanni Lupatoto era privo _____ e per procedere all'attività istruttoria consistente nell'eseguire il rilievo topografico dell'area oggetto di escavazione per la realizzazione dell'impianto di acquacoltura e per la quantificazione del materiale asportato dall'_____

_____ e per questo conferì l'incarico al Geom. Giorgio



Zecchinato?"; 3°) "Vero che il Geom. Giorgio Zecchinato ha svolto per il Comune di San Giovanni Lupatoto l'attività di accertamento confluita negli elaborati tecnici dal titolo "Rilievo topografico dell'impianto di acquacoltura in località Casette di Camacici" e "Quantificazione dello sterro e riporto relativi al riempimento del bacino di restituzione acque e canale di scarico" consegnati in Comune, rispettivamente, in data 05 maggio 2008 con prot. n. 11511 e in data 19 febbraio 2009 con prot. n. 4565, che vengono rammostrati?"; 4°) "Vero che gli accertamenti richiesti dal Comune di San Giovanni Lupatoto al Geom. Giorgio Zecchinato e confluì nei predetti elaborati tecnici hanno richiesto lo svolgimento del rilievo topografico dei luoghi, del calcolo del volume del materiale asportato [redacted] [redacted] nendo conto del materiale asportato dal precedente proprietario oltre che del materiale oggetto di riporto?"; 5°) "Vero che i competenti uffici dell'Amministrazione Comunale di San Giovanni Lupatoto hanno accertato la quantità e la consistenza del materiale ghiaioso asportato illegittimamente da parte della [redacted] dall'area di realizzazione dell'impianto di acquacoltura a seguito del deposito da parte del Geom. Giorgio Zecchinato in Comune, avvenuto in data 19 febbraio 2009 con prot. n. 4565, degli elaborati tecnici aventi ad oggetto "Quantificazione dello sterro e riporto relativi al riempimento del bacino di restituzione acque e canale di scarico"?"; 6°) "Vero che la situazione ambientale dell'area di realizzazione dell'impianto di acquacoltura oggetto dell'ordinanza ingiunzione provinciale n. 241/2013 risulta a tutt'oggi immutata rispetto al momento di conclusione dei lavori di asportazione del materiale ghiaioso da parte [redacted] [redacted] Si indicano a testi: Dott. Paolo Zecchinato, funzionario presso il Settore edilizia privata del Comune di San Giovanni Lupatoto, responsabile del procedimento di accertamento dell'illecito amministrativo; Arch. Fiorella Federici, dirigente del Settore gestione del territorio, ecologia, edilizia privata del Comune di San Giovanni Lupatoto; Geom. Giorgio Zecchinato, professionista incaricato dal Comune di San Giovanni Lupatoto di eseguire la quantificazione dello sterro e del riporto, con studio tecnico in san Giovanni



Lupatoto via Verona n. 56.

In ogni caso con vittoria di spese e onorari di causa di entrambi i gradi del giudizio".

Conclusioni di parte appellata:

"Voglia l'Ill.mo Giudice adito, in accoglimento del presente ricorso:

1) in principale: rigettare in quanto inammissibile e/o infondato l'appello principale ex adverso promosso e, per l'effetto, confermarsi integralmente la sentenza n. 78/2018 del Tribunale di Verona;

2) in via incidentale condizionata:

- in parziale riforma della sentenza n. 78/2018 del Tribunale di Verona dichiarare prescritto, in accoglimento della relativa eccezione, il diritto della P.A. ad esigere e riscuotere le somme asseritamente dovute per la violazione contestata, per le ragioni meglio esplicitate al motivo n. B.1) del presente atto e, per l'effetto, annullare e/o riformare in toto l'opposta ordinanza-ingiunzione n. 241 in data 15.7.2013, notificata agli odierni opposenti in data 17.7.2013, con la quale il Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Verona ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo di € 11.026.162,68= (euro undicimilioniventiseimilacentosessantadue/68) di cui € 15,40 (euro quindici/40) per spese e gli atti tutti del relativo procedimento meglio in epigrafe descritti, ivi compresa la nota prot. n. 11398 del 5.5.2009, notificata in data 8.5.2009, del Comune di San Giovanni Lupatoto, in quanto del tutto illegittimi e, comunque, ingiustificati;

- dichiarare, in ogni caso, estinta in capo ai ricorrenti l'obbligazione di pagare la somma ingiunta, a norma dell'art. 14 della L.N. 689/1981, per le ragioni meglio esplicitate al motivo n. B.2) del presente atto e, per l'effetto, annullare e/o riformare in toto l'opposta ordinanza-ingiunzione n. 241 in data 15.7.2013, notificata agli odierni opposenti in data 17.7.2013, con la quale il Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Verona ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo di € 11.026.162,68= (euro undicimilioniventiseimilacentosessantadue/68) di cui € 15,40 (euro quindici/40) per spese e gli atti tutti del relativo procedimento meglio in epigrafe descritti,



ivi compresa la nota prot. n. 11398 del 5.5.2009, notificata in data 8.5.2009, del Comune di San Giovanni Lupatoto, in quanto del tutto illegittimi e, comunque, ingiustificati;

3) in via incidentale condizionata subordinata: qualora non fossero accolte le eccezioni svolte ai punti B.1 e B.2 del presente atto, annullare e/o riformare in toto l'opposta ordinanza-ingiunzione n. 241 in data 15.7.2013, notificata agli odierni oppositori in data 17.7.2013, con la quale il Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Verona ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria dell'importo di € 11.026.162,68= (euro undicimilioniventiseimilacentosessantadue/68) di cui € 15,40 (euro quindici/40) per spese e gli atti tutti del relativo procedimento meglio in epigrafe descritti, ivi compresa la nota prot. n. 11398 del 5.5.2009, notificata in data 8.5.2009, del Comune di San Giovanni Lupatoto, in quanto del tutto illegittimi e, comunque, ingiustificati, per le ragioni meglio esplicitate ai motivi B.5 e B.6 del presente atto;

4) in via incidentale condizionata ed ulteriormente subordinata: nella denegata ipotesi di mancato annullamento e/o riforma integrale dei provvedimenti opposti in primo grado, riformare l'ordinanza-ingiunzione n. 241 in data 15.7.2013, riducendo la sanzione dovuta in misura corrispondente all'effettiva quantità del materiale esportato, come accertata all'esito del presente giudizio, tenuto conto, altresì, dell'elemento soggettivo nella commissione dell'illecito ascritto e dell'opera svolta dal trasgressore e dall'obbligato in solido per eliminare e/o attenuare le conseguenze della violazione contestata, consentendo, comunque, il pagamento in misura ridotta della sanzione stessa ex art. 16, L.N. 689/1981 che viene in questa sede espressamente richiesto;

5) In via istruttoria: si reitera la richiesta di chiamata a chiarimenti del CTU formalizzata all'udienza del 20.10.2016.

Si reitera, altresì, la richiesta di ammissione della prova per testi sulle seguenti circostanze di fatto:

1) "Vero che già prima del rilascio della concessione edilizia in variante n. 25883/18454 del 26.6.2003 e, cioè, dalla data di rilascio della concessione



edilizia 55/96 in data 31.5.1996 sino al 20.12.2012.

aveva dato corso ai lavori di realizzazione dell'impianto di acquacoltura";

2) "Vero che già prima del rilascio della concessione edilizia in variante n. 25883/18454 del 26.6.2003 e, cioè, dalla data di rilascio della concessione edilizia 55/96 in data 31.5.1996 sino al 20.12.2002,

aveva effettuato lavori di estrazione, asportando materiale dall'area dell'intervento";

3) "Vero che a seguito dell'ordinanza del Comune di San Giovanni Lupatoto n. 91 del 30.4.2004 la ditta Agricola Antiga ha cessato di esportare materiale";

4) "Vero che la ditta ha ripreso l'attività di asporto successivamente alla pubblicazione della sentenza n. 2567 del 30.7.2004 sino all'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 5466 del 16.11.2004";

5) "Vero che le fatture che mi si rammostrano (doc. 15) si riferiscono all'attività di scavo e asporto del materiale funzionale alla realizzazione dell'impianto di acquacoltura di cui è causa, condotta nell'ambito di proprietà Agricola Antiga nel periodo compreso tra il rilascio della concessione edilizia in variante n. 25883/18454 del 26.6.2003 e l'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 5466 del 16.11.2004".

Si indicano a testi:

residente in Mozzecane (VR), Viale Regina Margherita 9/A;

con studio professionale in Verona, Via G. Prati n. 16;

Mente in Conegliano (TV), via Marcorà 8.

Ci si oppone sin d'ora all'ammissione delle eventuali istanze istruttorie avverse e, nella denegata ipotesi di ammissione dei capitoli di prova eventualmente richiesti da controparte, si chiede di essere abilitati a prova contraria, con i testi indicati a prova diretta e con riserva di indicarne altri.

Con vittoria di spese e competenze di entrambi i gradi di giudizio".



MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con ricorso ex art. 22 L. n. 689/81 depositato in data 08.08.2013 [redacted] in proprio e quale legale rappresentante [redacted] proponeva, avanti il Tribunale di Verona, opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione n. 241 del 15.07.2013, notificatagli in data 17.07.2013, con la quale il Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Verona aveva irrogato a lui, quale trasgressore, ed alla società, quale obbligata in solido, sulla scorta del verbale di accertamento prot. n. 11398 del 05.05.2009, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 11.026.162,68, per la violazione dell'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 44 del 07.09.1982, per avere esportato, in assenza di autorizzazione all'esercizio dell'attività di cava, 829.033,63 metri cubi di materiale ghiaioso estratto nel corso dei lavori di realizzazione di un impianto di acquacoltura in località Casette di Camacici, nel Comune di San Giovanni Lupatoto.

Con la sentenza in epigrafe indicata, il Tribunale di Verona riduceva l'importo della sanzione amministrativa irrogata ad €300,00, condannando in solido le parti resistenti a rifondere ai ricorrenti le spese di lite, liquidate in euro 1.530,79 per esborsi, euro 34.440,00 per compensi, oltre rimborso forfettario nella misura del 15%, IVA come per legge e C.P.A., e oltre alle spese della espletata consulenza tecnica.

2. Avverso l'indicata sentenza ha interposto tempestivo appello la Provincia di Verona, chiedendo che sulla base degli esiti della consulenza tecnica d'ufficio espletata in primo grado, l'entità della sanzione pecuniaria venga rideterminata nella misura di euro 6.870.400,00 e formulando cinque motivi di gravame.

2.1 Col primo motivo l'appellante contesta la decisione laddove ha escluso che l'attività di escavazione per la realizzazione di un impianto di acquacoltura, eseguita da Agricola Antiga s.r.l. in conformità alla concessione in variante n. 25883/18454 del 26.6.2003 rilasciata dal Comune di San Giovanni Lupatoto, sia suscettibile in alcuna delle categorie che l'art. 2 l.r. 44/1982 descrive come idonee ad integrare la coltivazione di cava.



2.2 Col secondo motivo censura l'errore in cui è incorso il tribunale per avere ricondotto l'esportazione del materiale estratto dall'area di costruzione dell'impianto di acquacoltura, ad un'attività di tipo edilizio, come tale esclusa dall'applicazione della l.r. 44/1982 per effetto dell'art. 2, comma 2, della legge medesima.

2.3 Col terzo motivo si duole che il giudice di prime cure abbia ritenuto che il comportamento illecito contestato agli opposenti consista non tanto nell'abusiva escavazione, quanto nell'esportazione dei materiali di risulta fuori dal perimetro di pertinenza e che tale condotta esuli dalla sfera di previsione dell'art. 33 della l.r. n. 44 del 1982.

2.4 Col quarto motivo critica la decisione laddove afferma che l'esportazione dei materiali di risulta provenienti dalle escavazioni per la realizzazione di un impianto di acquacoltura in virtù di titolo edilizio integra esclusivamente l'illecito amministrativo previsto dall'art. 23, comma 4, della l.r. Veneto 19/1998 (Norma per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), il quale dispone che *"In attesa di una disciplina specifica in materia di acquacoltura, nella realizzazione di nuovi impianti non è consentita l'esportazione dei materiali di risulta provenienti dalle relative escavazioni"*, e che sebbene la *ratio* di tale divieto sia quella di evitare un'elusione, da parte del privato, della normativa dettata in materia di cave, non può applicarsi alla sua violazione la sanzione pecuniaria irrogata con l'ordinanza ingiunzione opposta perché ciò contrasterebbe con i principi di tipicità, di stretta legalità e di divieto di analogia, ricavabili dall'art. 1, comma 2, l. 689/1981.

2.5 Col quinto motivo lamenta che il tribunale abbia ritenuto che l'applicazione alla fattispecie in esame della sanzione prevista dall'art. 33, comma 1 della legge regionale n. 44 del 07.09.1982, *"contrasterebbe irrimediabilmente altresì con il principio di specialità di cui all'art. 9 della l. 689/1981 posto che nel corpo della Lr. 19/1998 (più precisamente, nel comma 3 del suo art. 33, rubricato "Sanzioni Amministrative") è stata espressamente prevista dal*



legislatore regionale una sanzione amministrativa pecuniaria (la cui irrogazione è pur sempre di competenza provinciale e il cui importo, al momento della commissione del fatto, era compreso tra lire 100.000 e lire 600.000) che punisce tutte le trasgressioni alla medesima l.r. 19/1998 diverse da quelle per le quali è disposta una apposita sanzione, trasgressioni tra le quali rientra senza dubbio pure quella al divieto contenuto al comma 4 dell'art. 23".

3. [REDACTED] in proprio e quale legale rappresentante di [REDACTED] stando, in primo luogo, per il rigetto dell'appello.

Il Pagot ha poi svolto appello incidentale condizionato avverso i capi della sentenza che avevano rigettato i primi quattro motivi di opposizione svolti dagli opposenti, statuendo: a) che non era decorso il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 l. 689/1981 tra quando è avvenuta la notificazione del verbale di accertamento dell'illecito amministrativo (in data 8.5.2009) e il giorno in cui è stata commessa l'infrazione; b) che era stato rispettato di 90 giorni di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 per la notificazione degli estremi della violazione ai soggetti interessati; c) che l'adozione del verbale di accertamento n. 11389 del 5.5.2009 da parte del Comune di San Giovanni Lupatoto non era avvenuta in violazione o in elusione del giudicato contenuto nella pronuncia n. 4691/2005 del Consiglio di Stato; d) che non era viziata la procedura seguita per la nomina del geom. Zecchinato Giorgio, il quale era stato incaricato dal Comune di eseguire il rilievo topografico dell'area e la quantificazione del materiale asportato -, e per il prelievo di campioni effettuato da quest'ultimo.

L'appellato lamenta altresì che il tribunale non abbia esaminato la specifica doglianza, enucleata all'interno del quarto motivo di opposizione, concernente l'intrinseca inattendibilità dei calcoli eseguiti dal geom. Zecchinato in sede di accertamento dell'illecito contestato, la cui erroneità è stata confermata dagli esiti della consulenza tecnica d'ufficio espletata in primo grado, la quale ha accertato che il materiale ghiaioso complessivamente asportato da Agricola



Antiga s.r.l. nel corso dei lavori di realizzazione dell'impianto di acquacoltura ammonta a 380.000 metri cubi.

L'appellato ha infine riproposto i rilievi critici già sollevati in primo grado, che investono i criteri utilizzati dal CTU per determinare il peso specifico ed il valore commerciale del materiale asportato, reiterando altresì gli ultimi tre motivi di opposizione (8, 9 e 10) formulati nel ricorso introduttivo e sui quali il tribunale aveva omesso di pronunciarsi, i quali attengono all'incompetenza del Dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Verona ad emettere il provvedimento irrogativo della sanzione pecuniaria, al difetto in capo al Pagot dell'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo ed alla quantificazione della sanzione operata dalla P.A., che si dovrebbe basare sul valore attuale del materiale indebitamente esportato, anziché sul valore commerciale desunto dal listino prezzi della CCIAA di Verona del 2009, come indicato nell'ordinanza ingiunzione opposta.

4. I cinque motivi di gravame principale, che possono essere esaminati congiuntamente stante la stretta connessione delle questioni che essi pongono, sono fondati.

4.1 L'illecito amministrativo contestato a parte appellata consiste nell'aver esportato, in assenza di autorizzazione all'esercizio dell'attività di cava, 829.033,63 metri cubi di materiale ghiaioso, estratto in conformità alla concessione in variante n. 25883/18454 del 26.6.2003 rilasciata dal Comune di San Giovanni Lupatoto, nel corso dei lavori di realizzazione di un impianto di acquacoltura in località Casette di Camacici.

Il giudice di prime cure ha ritenuto che la condotta posta in essere dagli oppositori non viola l'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 44 del 07.09.1982 (Norme per la disciplina dell'attività di cava) - che punisce chiunque coltivi una cava senza autorizzazione o concessione con una sanzione amministrativa che, al momento della commissione del fatto, era pari al valore commerciale, rilevato dai listini prezzi della Camera di commercio provinciale competente, del materiale abusivamente scavato -, ma integri l'illecito previsto dall'art. 23, comma 4, della Lr. Veneto 19/1998 (Norma per la



tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), il quale dispone che *"In attesa di una disciplina specifica in materia di acquacoltura, nella realizzazione di nuovi impianti non è consentita l'esportazione dei materiali di risulta provenienti dalle relative escavazioni"*, e la cui inosservanza è punita, secondo il tribunale, con la sola sanzione amministrativa pecuniaria stabilita dall'art. 33, comma 3 della citata legge 19/1998 (il cui importo, al momento della commissione del fatto, era compreso tra lire 100.000 e lire 600.000).

Il ragionamento che sorregge tale conclusione si snoda attraverso i seguenti passaggi logici:

a) *"il presupposto necessario affinché possa essere irrogata la sanzione amministrativa di cui all'art. 33, è che venga posta in essere, senza autorizzazione, una delle attività descritte dall'art. 2, ossia: i) lavori di coltivazione dei giacimenti formati da materiali classificati di seconda categoria, ai sensi del terzo comma dell'art. 2 del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, industrialmente utilizzabili (comma 1), o ii) movimenti di terra diversi rispetto a quelli consistenti in lavori effettuati nel terreno ove è in corso la costruzione di opere pubbliche e private, e, in particolare, miglioramenti fondiari che avvengano per scopi (anche se secondari) industriali ed edilizi e per opere stradali o idrauliche (commi 3 e 4)"*;

b) i lavori di escavazione per la realizzazione di un impianto di acquacoltura in piena conformità al titolo abilitativo rilasciato dal Comune di San Giovanni Lupatoto non sono riconducibili ad alcuna delle categorie che l'art. 2 l.r. 44/1982 descrive come idonee ad integrare un'attività di cava: *"non nella prima (ossia quella di cui al comma 1), non essendosi declinati i lavori condotti da Agricola Antiga S.r.l. nella coltivazione di giacimenti minerari formati da materiali quali torbe, materiali per costruzioni edilizie, stradali ed idrauliche, terre coloranti, farine fossili, quarzo e sabbie silicee, pietre molari, pietre coti e altri materiali industrialmente utilizzabili non compresi nella categoria delle miniere (art. 2 r.d. 29 luglio 1927, n. 1443); non nella seconda (descritta dai*



commi 3 e 4 dell'art. 2 l.r. 44/1982), in quanto, afferendo la medesima attività, come subito si vedrà, ai movimenti di terra conseguenti alla costruzione di un'opera (comma 2), deve escludersi che essa sia riconducibile al genere degli "altri movimenti di terra", in particolare a quelli integranti miglioramenti fondiari, i quali vengono individuati dal comma 3 solo in via residuale rispetto alla categoria di cui al comma 2, per essere assoggettati alla disciplina delle cave lì dove avvengano per scopi industriali ed edilizi e per opere stradali o idrauliche";

c) l'attività posta in essere dagli oppositori rientra nella categoria dei lavori effettuati nel terreno ove è in corso la costruzione di opere private, ed integra, conseguentemente, un'attività di tipo edilizio, esclusa dall'applicazione della l.r. 44/1982 per effetto dell'art. 2, comma 2, della legge medesima, come peraltro chiarito dalla sentenza n. 4691/05 del Consiglio di Stato, la quale "ha ricondotto l'attività di realizzazione degli impianti destinati all'acquacultura all'interno dell'attività edificatoria e, in particolare, alla materia della edificazione nelle zone agricole, e da tale qualificazione ha coerentemente tratto la duplice conseguenza che, per un verso, il divieto di esporto contemplato dall'art. 23, comma 4, l.r. 19/1998 integra un limite al ius aedificandi inerente alla proprietà fondiaria, e che, per altro verso, spetta all'Amministrazione comunale verificare che la medesima sia esercitata nel contemperamento con l'interesse pubblico alla tutela del territorio" ed è confermato dall'orientamento adottato della Direzione Geologia e Attività Estrattive della Regione Veneto con nota prot. n. 434703/5702 del 4.8.2009;

d) il comportamento contestato agli oppositori consiste non tanto nell'abusiva escavazione, quanto nell'esportazione dei materiali di risulta fuori dal perimetro di pertinenza, che esula dalla sfera di applicazione dell'art. 33 della l.r. 44/1982 ed integra l'illecito amministrativo previsto dall'art. 23, comma 4, della l.r. Veneto 19/1998;

e) se la normativa dettata in materia di cave si applicasse all'attività di escavazione per la realizzazione di un impianto di acquacultura, risulterebbero violati i principi di tipicità, di stretta legalità e di divieto di analogia, posti



dall'art. 1, comma 2, l. 689/1981 nonché il principio di specialità dettato dall'art. 9 della medesima legge.

4.2 L'iter argomentativo seguito dal tribunale appare viziato sotto il profilo logico giuridico, anzitutto perché si fonda su un'errata interpretazione dell'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 44 del 07.09.1982, il quale ai suoi primi quattro commi così recita: *"Ai fini dell'applicazione delle norme contenute nella presente legge, costituiscono attività di cava i lavori di coltivazione dei giacimenti formati da materiali classificati di seconda categoria, ai sensi del terzo comma dell'art. 2 del rd 29 luglio 1927, n. 1443, industrialmente utilizzabili.*

I lavori effettuati nel terreno ove è in corso la costruzione di opere pubbliche e private appartengono ai movimenti di terra e non sono soggetti alla presente normativa.

Non sono parimenti soggetti a essa gli altri movimenti di terra e in particolare i miglioramenti fondiari che avvengono senza utilizzazione dei materiali a scopo industriale ed edilizio o per opere stradali o idrauliche.

Qualora le attività di cui al precedente comma avvengano per gli scopi ivi individuati, anche se secondari, acquistano il carattere di attività di cava e vengono assoggettate alle norme della presente legge. L'acquisizione del carattere di attività di cava riguarda esclusivamente l'individuazione, ai fini programmatici, della natura e della quantità di materiale assimilabile a quello di cava. In ogni caso è fatto divieto di autorizzare miglioramenti fondiari con utilizzazione del materiale di risulta superiore a mc. 5.000 per ettaro".

L'art. 12 delle preleggi, nell'interpretazione della legge, assegna un valore prioritario al dato letterale, individuando, quale ulteriore elemento, l'intenzione del legislatore.

Ebbene, l'art. 2 della l.r. 44/1982, avente ad oggetto appunto la disciplina delle attività di cava, dopo aver affermato (secondo comma) che *"i lavori effettuati sul terreno ove è in corso la costruzione di opere pubbliche e private appartengono ai movimenti di terra e non sono soggetti alla presente normativa"*, precisa (terzo comma) che non sono ugualmente ad essa soggetti i



movimenti di terra e i lavori di miglioramento fondiario "che avvengono senza utilizzazione di materiali a scopo industriale od edilizio", chiarendo infine che (quarto comma) "qualora le attività di cui al precedente comma avvengano per gli scopi ivi individuati, anche se secondari, acquistano il carattere di attività di cava e vengono assoggettate alle norme della presente legge".

Il senso palesato dal significato proprio delle espressioni adoperate dal legislatore regionale, non isolatamente considerate, bensì secondo la loro connessione e dalla *ratio* della norma stessa, è chiaro: i lavori di scavo effettuati sul terreno ove è in corso la costruzione di opere pubbliche e private appartengono ai movimenti di terra e non sono soggetti alla normativa dettata per le cave, ma se avvengono per utilizzare i materiali inerti a scopo commerciale, e cioè per un uso edilizio o comunque industriale, anche se secondario, configurano l'intento di dar vita ad un'attività di cava, come tale soggetta ad autorizzazione della provincia, in linea con quella che è l'esegesi del testo normativo offerta dalla giurisprudenza ordinaria ed amministrativa in vicende del tutto analoghe a quella in esame (v. Cass. 16/03/2005 n. 5710; Cass. 26/10/1995, n. 11148; Cass. 10/10/1991 n. 10666; Cons. Stato Sez. V, 18/04/2001, n. 2330).

Nel caso concreto deve considerarsi pacifico che il materiale di risulta sia stato illecitamente esportato per essere commercializzato, come pure che esso appartenga al novero dei materiali per costruzioni edilizie di cui all'art. 2 r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, come tale indiscutibilmente sussumibile nelle categorie che l'art. 2, comma 1, l.r. 44/1982 descrive come integranti un'attività di cava.

D'altra parte, tale interpretazione non contrasta affatto ma trova implicita conferma nell'articolo 23, comma 4, della legge della Regione Veneto 28 aprile 1998, n. 19 il quale dispone che "In attesa di una disciplina specifica in materia di acquacoltura, nella realizzazione di nuovi impianti non è consentita l'esportazione dei materiali di risulta provenienti dalle relative escavazioni".

Infatti, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 190 del 2001, con cui ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione, ha chiarito che con tale prescrizione, il legislatore veneto si è



prefisso una duplice finalità: da un lato impedire che il privato, giovandosi della concessione per la realizzazione di impianti di acquacoltura, ponga in essere un'attività di cava, in assenza di qualsiasi autorizzazione regionale, e faccia oggetto di commercio i materiali di risulta provenienti dai lavori di scavo per la costruzione delle vasche degli impianti; dall'altro, imponendo che quei materiali siano mantenuti nell'area, garantire l'immediato ripristino dei luoghi e dell'ambiente, nel caso in cui l'attività di acquacoltura non abbia luogo o venga per qualsiasi ragione a cessare.

Ha inoltre precisato che con l'espressione "esportazione", il legislatore regionale non ha inteso riferirsi tanto alla circolazione dei beni tra Stati, quanto alla specifica destinazione dei materiali di risulta provenienti dalle escavazioni necessarie per la realizzazione di impianti di acquacoltura, e che l'evidente significato del divieto è quello di impedire che quei materiali possano essere portati fuori del terreno sul quale insiste l'impianto.

Quindi, chiarito che la *ratio* del divieto è quella di impedire l'esercizio di attività abusiva di cava attraverso l'asportazione compiuta nella costruzione degli impianti di acquacoltura, va sottolineato che l'utilizzazione a scopo commerciale dei materiali di risulta provenienti dalle escavazioni necessarie per la realizzazione di tali impianti era già qualificata come attività di cava dall'art. 2 della l.r. 44/1982.

Con la previsione di cui all'art. 23, comma 4, della l.r. n. 19 del 1998 viene considerata illecita l'attività di esportazione tout court, senza ulteriori specificazioni, e quindi il divieto opera per il semplice fatto che il materiale di risulta venga portato fuori dal terreno sul quale insiste l'impianto, a prescindere dalla sua utilizzazione a scopi industriali o edilizi.

In altri termini, mentre l'art. 23, comma 4 della l.r. n. 19 del 1998 vieta la mera esportazione dei materiali di risulta provenienti dall'escavazione dall'impianto di acquacoltura, l'art. 33, comma 1, della legge della Regione Veneto n. 44/1982 nel sanzionare l'esercizio di attività di cava – come qualificata dall'art. 2 – in assenza della relativa autorizzazione, punisce l'asportazione ed il successivo utilizzo del materiale inerte estratto a scopi



industriali o edilizi, anche se secondari rispetto ai lavori effettuati nel terreno ove è in corso la costruzione di opere pubbliche e private, che appartengono ai movimenti di terra.

Ora, in tema di sanzioni amministrative, l'art. 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, a tenore del quale quando uno stesso fatto è punito da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica in ogni caso la disposizione speciale, opera quando le norme sanzionano un medesimo fatto - ipotesi che si verifica quando il medesimo accadimento concreto, inteso come fatto storicamente determinato, possa integrare il contenuto descrittivo di diverse previsioni legislative astratte a carattere sanzionatorio - e la fattispecie prevista nella disciplina generale risulti compresa in quella speciale, che contiene un elemento ulteriore rispetto alla prima, così che, ove non fosse prevista la disposizione speciale, la fattispecie rientrerebbe nella disposizione generale (Cass. n. 3745 del 16/02/2009; Cass. n. 1299 del 22/01/2008).

Com'è noto, il rapporto di specialità, presuppone, che una determinata fattispecie (speciale) contenga tutti gli elementi costitutivi di un'altra (generale) insieme ad altri, cosiddetti "specializzanti"

Ne discende che la norma generale ha portata applicativa più ampia rispetto a quella speciale, nel senso che ogni fattispecie da quest'ultima disciplinata, rientrerebbe, qualora la norma speciale venisse meno, nell'ambito applicativo di quella generale. In altre parole, la disposizione speciale disciplina un sottoinsieme delle fattispecie sussumibili in quella generale.

Nel caso in esame vi è un nucleo di elementi comuni alle due norme (l'esportazione fuori dal terreno in cui è in corso l'attività di escavazione dei materiali di risulta) ma poi ciascuna di esse presenta elementi specializzanti (la loro utilizzazione a scopi industriali o edilizi nell'art. 33 comma 1, della l.r. n. 44/1982 e la loro provenienza da lavori di realizzazione di un impianto di acquacoltura nell'art. 23, comma 4, della l.r. n. 19/1998) che esclude che le due norme si trovino fra loro in rapporto di specialità, atteso che in questo caso non si ha una norma speciale e una generale, ma norme in rapporto alternativo di



generalità e specialità in relazione a specifici e diversi elementi, di guisa che non è configurabile un concorso apparente di norme, bensì un concorso effettivo di illeciti.

Ne consegue, in definitiva, che la condotta contestata agli opposenti, consistita nell'esportazione e commercializzazione del materiale inerte escavato dall'area interessata dalla costruzione di un impianto di acquacoltura (come chiarito in vari punti dell'ordinanza ingiunzione, sebbene nella sua parte iniziale essa faccia riferimento solo alla prima delle due condotte), in assenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di cava, è sanzionata dall'art. 33 comma 1, della l.r. n. 44/1982, a prescindere da ogni considerazione, che non assume alcun rilievo in questa sede, circa la ritenuta applicabilità da parte del giudice di prime cure (anche) della sanzione amministrativa prevista dall'art. 33, comma 3 della legge 19/1998, perché tale sanzione sarebbe in ogni caso posta a presidio di un diverso illecito amministrativo.

5. I motivi di gravame incidentale condizionato svolti dagli appellati vanno disattesi.

5.1 Anzitutto, costituisce *jus receptum* che in materia di sanzioni amministrative, la coltivazione di una cava in assenza o in difformità dall'autorizzazione amministrativa costituisce illecito non istantaneo ma permanente, in cui occorre distinguere il momento perfezionativo - che coincide con l'inizio dello scavo in assenza o difformità dall'autorizzazione - dal momento consumativo, che nell'illecito permanente (nel caso di specie, la lesione ambientale) è caratterizzato da una situazione giuridica già realizzata ma che si protrae nel tempo finché perdura la condotta illecita del contravventore; ne consegue che il termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981 non inizia a decorrere finché permane la condotta illecita (v. Cass. n. 18592 del 29/10/2012; Cass. n. 21190 del 29/09/2006).

Poiché è incontestato che a tutt'oggi non è stato ancora effettuato alcun intervento di ripristino ambientale sull'area interessata dall'asportazione illecita



del materiale ghiaioso, il diritto alla riscossione della sanzione pecuniaria non si è prescritto.

Peraltro, gli stessi opposenti nel ricorso introduttivo hanno riconosciuto che l'attività estrattiva è proseguita sino all'emissione dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato del 16.11.2004, di tal che il termine di prescrizione quinquennale è stato comunque interrotto dalla notifica del verbale di accertamento dell'illecito amministrativo, avvenuta l'08.05.2009.

5.2. In secondo luogo, va rammentato che in tema di sanzioni amministrative, nel caso di mancata contestazione immediata della violazione, l'attività di accertamento dell'illecito non coincide con il momento in cui viene acquisito il "fatto" nella sua materialità, ma deve essere intesa come comprensiva del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti e afferenti agli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione e, quindi, della fase finale di deliberazione, correlata alla complessità delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione medesima e ad acquisire piena conoscenza della condotta illecita sì da valutarne la consistenza agli effetti della corretta formulazione della contestazione (giurisprudenza costante: v. tra le tante Cass. n. 9311 del 18/04/2007).

In materia di cave, anche la determinazione dell'importo della sanzione necessita di un'attività accertativa, perché esso non è stabilito in relazione ad un minimo ed un massimo edittale, ma deve essere calcolato sulla base del prezzo previamente attribuito al tipo di materiale abusivamente estratto.

Conseguentemente, la notifica degli estremi della violazione non può che essere successiva all'individuazione del prezzo ed alla quantificazione della sanzione, anche allo scopo di consentire al trasgressore il suo pagamento in misura ridotta.

Inoltre, va considerato che ai fini dell'osservanza del termine per la contestazione mediante notificazione di una violazione, rileva la data dell'accertamento compiuto da un'autorità competente per il controllo dell'osservanza della norma violata, e non la data in cui la stessa ha ricevuto da un'altra autorità la notizia della violazione, poiché l'autorità competente deve



compiere le indagini intese a verificare l'esistenza dell'infrazione, al compimento delle quali (che, peraltro, pur in assenza di limiti temporali predeterminati, devono avvenire entro un termine congruo a seconda delle circostanze) inizia a decorrere il termine di legge per la notificazione degli estremi della violazione (v. Cass. n. 1502 del 27/02/1996).

In altri termini, l'attitudine della constatazione del fatto ad integrare accertamento, e quindi a segnare l'inizio del decorso del termine per la contestazione, sia pure con i correttivi dinanzi ricordati, presuppone che la constatazione e l'accertamento medesimi rientrino nelle attribuzioni dello stesso soggetto. Se la relative competenze siano separate, perché la persona o l'ente abilitati a riscontrare gli estremi della violazione sanzionabile non coincidano con la persona o l'ente incaricati di raccogliere gli elementi di fatto al riguardo influenti, l'atto accertativo non è configurabile fino a quando gli uni non recepiscano i risultati dell'indagine svolta dagli altri. Prima di detto momento non sorge il potere-dovere di compiere la valutazione in cui si estrinseca l'accertamento (Cass. n. 7143 del 25/05/2001).

Nel caso di specie, il *dies a quo* da cui decorre il termine di 90 giorni per la notificazione del verbale di accertamento dell'illecito amministrativo, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento della somma ingiunta, coincide con il 19.02.2009, data in cui il tecnico incaricato ha depositato in Comune gli elaborati tecnici funzionali a quantificare l'importo della sanzione astrattamente applicabile.

Poiché, dunque, il verbale di accertamento è stato tempestivamente notificato agli opposenti in data 08.05.2009, la pretesa punitiva non si è estinta.

5.3 In merito alla censura che investe il capo della sentenza che ha escluso che il verbale di accertamento sia nullo in quanto contrastante od elusivo della sentenza n. 4691/2005 pronunciata dal Consiglio di Stato che ha ricondotto l'asportazione del materiale escavato durante la realizzazione dell'impianto di acquacoltura in esame all'ambito dell'attività edilizia anziché di quella estrattiva, per cui non sarebbe sanzionabile ai sensi dell'art. 33 della LR n. 44/1982, occorre ricordare che avanti al giudice amministrativo era stata



impugnata l'ordinanza comunale di sospensione dei lavori di esportazione.
Ora, è pur vero che tale pronuncia riconobbe la legittimità dell'ordinanza comunale sul presupposto che il provvedimento inibitorio ben rientrava tra i poteri comunali in materia edilizia, affermando che il materiale derivante dalle escavazioni autorizzate per la realizzazione di impianti di acquacultura *"non è mai riconducibile, nelle intenzioni del legislatore regionale, nell'ambito della disciplina della Legge n. 44 del 1982, proprio perché non può costituire oggetto di attività di cava, cosicché non può essere ricercata in tale Legge l'Autorità preposta alla corretta osservanza del limite imposto alla "esportazione" di tale materiale dai confini della proprietà in cui lo scavo è effettuato, dovendosi al contrario individuare, l'Autorità competente in quella stessa che esercita la vigilanza sulla attività costruttiva ovvero sullo scavo che ha determinato il movimento di terra"*.

Ma come correttamente ricordato dal giudice di prime cure, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, si ha violazione di giudicato quando il nuovo atto emanato dall'amministrazione riproduce i medesimi vizi già censurati ovvero si pone in contrasto con precise e puntuali prescrizioni provenienti dalla precedente statuizione del giudice, mentre si configura la fattispecie dell'elusione del giudicato laddove l'amministrazione, pur formalmente provvedendo a dare esecuzione al giudicato, tende sostanzialmente a aggirarlo in modo da pervenire surrettiziamente allo stesso esito, oggetto del precedente annullamento (cfr. C.d.S., sez. IV, 4 marzo 2011, n. 1415; 1° aprile 2011, n. 2070; sez. V, 20 aprile 2012, n. 2348; sez. VI, 5 luglio 2011, n. 4037).

Tali ipotesi certamente non ricorrono nella fattispecie, dal momento che l'oggetto del giudicato amministrativo è diverso da quello del verbale di accertamento: il primo investe la legittimità dell'ordinanza del Dirigente del Settore tecnico comunale del Comune di San Giovanni Lupatoto n. 91 del 30 aprile 2004 con la quale, nell'esercizio dei poteri di vigilanza sull'osservanza del divieto posto dall'art. 23, comma 4, della l.r. n. 19/1998, è stata ordinata ad

l'inibizione dell'asportazione del materiale di



escavazione fuori dall'area di proprietà; il secondo attiene all'esercizio della potestà sanzionatoria prevista dall'art. 33 della LR n. 44/1982.

5.4 Con il quarto motivo di appello incidentale viene reiterata la denuncia di tre vizi procedurali attinenti alla fase di accertamento dell'illecito, che ineriscono a: a) la nomina del tecnico incaricato di effettuare analisi e rilievi, individuato in assenza di idonea procedura selettiva in violazione dei principi dell'evidenza pubblica e privo delle le competenze necessarie per esperire il tipo d'indagine commissionato; b) il mancato rispetto delle procedure di garanzia stabilite dall'art. 15, della legge n. 689/1981; c) il decorso di un notevole ed irragionevole lasso di tempo tra il conferimento dell'incarico (13.5.2006) e il momento in cui il professionista ha trasmesso i risultati delle indagini.

I prime due vizi denunciati sono stati ritenuti inesistenti dal tribunale, che ha ommesso di pronunciarsi sul terzo.

5.4.1. Riguardo alla prima doglianza, premesso che è pacifico che gli organi titolari del potere di accertamento delle violazioni amministrative sanzionate possono avvalersi, nel corso dell'attività d'accertamento, per il compimento di atti od operazioni che richiedono specifiche competenze tecniche (art. 13, primo comma, della legge n. 689 del 1981), di soggetti privati idonei allo scopo, è sufficiente osservare che in tema di sanzioni amministrative, i vizi formali del provvedimento sanzionatorio non possono considerarsi rilevanti di per se stessi, ma solo in quanto abbiano illegittimamente impedito al cittadino di opporre alla Pubblica Amministrazione procedente le ragioni giustificative del comportamento contestatogli o l'insussistenza dello stesso o la propria estraneità soggettiva al fatto pur oggettivamente verificatosi o, comunque, qualsivoglia utile difesa inerente alla contestazione. Rimane invece irrilevante l'impugnazione del vizio formale ove attraverso di essa non siano fatte valere difese sostanziali o non si allegghi che a causa di esso sia stato impedito l'esercizio di difese, specificamente indicate e per le quali sia indicato altresì il nesso di causalità tra vizio e impedimento (Cass. n. 532 del 15/01/2010).

34

7



Il vizio in esame, quand'anche sussistente, non inficia la validità del provvedimento sanzionatorio, non avendo impedito al trasgressore di prospettare le proprie ragioni, dapprima mediante gli scritti difensivi ex art. 18 della legge n. 689 del 1981 e quindi con l'opposizione proposta, onde non si è verificata alcuna lesione del diritto di difesa.

5.4.2 E' da considerarsi inconferente il richiamo alle garanzie previste dall'art. 15 legge 689/1981, il quale prevede che qualora la sussistenza della violazione venga accertata mediante analisi di campioni, il risultato delle analisi va tempestivamente comunicato a tutti gli interessati dal dirigente del laboratorio a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, anche al fine di poter chiedere la revisione delle analisi, perché nel caso di specie l'accertamento della responsabilità non ha richiesto l'analisi di campioni.

5.4.3 E' poi vero che l'attività di accertamento dell'illecito, nell'assenza di limiti temporali predeterminati, deve avvenire entro un termine congruo, non potendo essere lasciato al mero arbitrio od inerzia dell'Amministrazione il *dies a quo* dal quale computare il periodo di decadenza per la contestazione (v. Cass. n. 5467 del 29/02/2008), ma nel caso concreto il tempo occorso per l'attività di accertamento dell'infrazione amministrativa non si è protratto oltre il termine ragionevolmente necessario per pervenire alle determinazioni sulla sussistenza dell'illecito e per redigere quindi il verbale di contestazione, tenuto conto della complessità delle indagini demandate al tecnico incaricato dal Comune (involgenti anche l'effettuazione di rilievi topografici) necessarie ad accertare non solo la quantità del materiale estratto ma anche l'entità della sanzione irrogabile.

6. In ordine alla doglianza - sulla quale il tribunale non si è espresso - che la competenza all'emissione del provvedimento sanzionatorio impugnato spetterebbe al Presidente della Provincia, anziché al dirigente provinciale del Settore Ambiente, deve rilevarsi che a norma del D. Lgs. n. 267 del 2000, art. 107 comma 3 lett g) la competenza ad irrogare sanzioni amministrative in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale, è stata devoluta ai dirigenti degli enti locali.



La sanzione amministrativa prevista dall'art. 33 della legge della Regione Veneto n. 44 del 1982 è posta a presidio della salvaguardia dell'ambiente e del territorio, nella nozione assai estesa esplicitata dall'art. 1 della citata legge, che, nel definirne le finalità, così stabilisce: *"A norma degli artt. 117 e 118 della Costituzione della Repubblica e in attuazione dell'art. 62 del dpr 24 luglio 1977, n. 616, la Regione del Veneto disciplina con la presente legge la ricerca e l'attività di cava nel proprio territorio al fine di conseguire un corretto uso delle risorse, nel quadro di una rigorosa salvaguardia dell'ambiente nelle sue componenti fisiche, pedologiche, paesaggistiche, monumentali e della massima conservazione della superficie agraria utilizzabile a fini produttivi"* (v. in senso conforme Cass. n. 21190 del 29/09/2006) e che comprende anche la salvaguardia dell'assetto idrogeologico e geomorfologico esistente (v. Cass. n. 8811 dell'08/10/1996).

Attesa l'evidente incidenza dell'attività estrattiva sulle condizioni idrogeologiche, ovvero paesaggistico-ambientali del territorio, si deve ritenere che l'impugnata ordinanza-ingiunzione sia stata legittimamente emanata dal competente dirigente del Settore Ambiente della Provincia di Verona.

7. Non è, poi, invocabile, come causa di esclusione della responsabilità amministrativa, l'esimente della buona fede.

E' principio del tutto consolidato che affinché si configuri tale scriminante, idonea ad escludere l'elemento soggettivo occorre, da un canto, la sussistenza di circostanze di fatto positive atte ad ingenerare nell'agente la convinzione della liceità della sua condotta; e dall'altro, che lo stesso agente non sia stato negligente od imprudente, ossia che abbia fatto tutto quanto possibile per osservare la legge, di modo che nessun rimprovero possa essergli mosso e ciò tanto più ove l'ignoranza interessi, come nella specie, un operatore professionale, cioè un soggetto nei cui confronti il dovere di conoscenza e di informazione in ordine ai limiti e condizioni del proprio operare è particolarmente intenso, con l'effetto che la sua condotta, sotto il profilo considerato, dovrebbe semmai essere valutata con maggior rigore (v., tra le tante, Cass. n. 11253 del 15/06/2004).



Inoltre l'ignoranza delle norme di legge *in subiecta materia* non esime da responsabilità, in quanto in tema di illecito amministrativo, l'"error iuris", quale causa di esclusione della responsabilità in riferimento alla violazione di norme amministrative (in analogia a quanto previsto dall'art. 5 del cod. pen.), viene in rilievo soltanto a fronte dell'inevitabilità dell'ignoranza del precetto violato, il cui apprezzamento va effettuato alla luce della conoscenza e dell'obbligo di conoscenza delle leggi che grava sull'agente in relazione anche alla qualità professionale posseduta e al suo dovere di informazione sulle norme, e sull'interpretazione che di esse è data, che specificamente disciplinano l'attività che egli svolge (cfr. in questo senso Cass. n. 10621 del 03/05/2010).

Nel caso di specie l'illiceità dell'esportazione dei materiali di risulta provenienti dall'escavazione dall'impianto di acquacoltura è chiaramente affermata dall'art. 23, comma 4 della l.r. n. 19 del 1998.

Inoltre il dirigente del Settore gestione del territorio - ecologia - edilizia privata del Comune di San Giovanni Lupatoto aveva ordinato _____ di sospendere l'esportazione del materiale escavato al di fuori del perimetro dell'area di proprietà con ordinanza n. 91 del 30 aprile 2004, la cui legittimità è stata confermata dal Consiglio di Stato con la citata sentenza n. 4691 del 12.04.2005.

Non è dunque configurabile alcun comportamento della Pubblica Amministrazione idoneo a trarre in inganno l'autore della violazione, né, più in generale, questi ha allegato alcun elemento positivo idoneo a ingenerare nel medesimo il convincimento della liceità della sua condotta ed a superare la presunzione di colpa che l'art. 3 della legge n. 689 del 1981 pone a suo carico.

8. Rimangono da esaminare le doglianze formulate in riferimento alla quantificazione della sanzione amministrativa.

La CTU esperita in primo grado ha accertato che il materiale estratto è costituito da prevalenza di ghiaie in matrice sabbiosa con un peso specifico del valore di 2.26 t/m³ determinato sulla base della media dei risultati emersi dall'indagine in sito.



In proposito il perito ha puntualizzato che si tratta dell' *"effettivo peso specifico che deve essere tenuto in considerazione quando si asporta un materiale, ma deve essere riferito al materiale in sito e non al materiale accumulato o trasportato (che aumenta inevitabilmente di volume)"*, e che *"tale valore è stato determinato sulla base di prove eseguite in sito poiché quando viene scavato, movimentato e caricato su un mezzo subisce un aumento di volume che è stimabile con fattore moltiplicato pari al 12% per cui il valore del peso specifico del materiale sciolto si attesta su un peso specifico di 1.99 t/m³"* (vds. pagg. 16 e 33-34 dell'elaborato peritale).

Ha poi indicato in 380.000 metri cubi il volume del materiale estratto, valore che risulta conforme a quello concordemente stimato dai tecnici delle parti in occasione di una verifica tecnica svoltasi tra il 13 ed il 19 gennaio 2015, giungendo così a quantificare il peso totale dello stesso in 858.800,00 tonnellate (380.000 x 2,26).

Quanto al suo valore commerciale, ha appurato che, con riferimento al primo semestre 2009 (periodo nel quale è stato accertato l'illecito e redatto il relativo verbale del 05.05.2009) il relativo listino della Camera di Commercio di Verona per la categoria "miscuglio di cava" - "miscuglio naturale di cava diametro massimo cm. 10" riporta un prezzo compreso tra un minimo di 7.00 €/t e un massimo di 9.00 €/t m³.

Rispetto a dette conclusioni, parte appellata, pur riconoscendo la correttezza del calcolo dei volumi asportati durante l'arco temporale di riferimento, critica l'assunzione da parte del CTU, del valore medio dei pesi specifici rilevati in sede di analisi dei suoli, pari a 2,26 t/mc. anziché del valore di 1,90 t/mc., riportato nel listino della Camera di Commercio di Verona, di cui il perito dell'ufficio si è avvalso per determinare il valore commerciale del materiale asportato, ed applicato anche dalla Provincia per quantificare l'entità della sanzione nell'ordinanza-ingiunzione opposta (v. pag. 12).

L'obiezione appare fondata, perché, essendo il prezzo del materiale espresso in peso nel listino della Camera di Commercio di Verona, nell'ordinanza ingiunzione opposta si è reso necessario moltiplicarlo per il peso specifico al



fine di poterlo applicare al volume di materiale estratto, espresso in metri cubi, e per effettuare tale operazione la Provincia di Venezia ha assunto a parametro di calcolo il peso specifico pari a 1,90 t/mc..

L'applicazione di tale valore è stata dunque ritenuta corretta dalla Provincia e non è mai stata contestata dagli opposenti, di guisa che non può più venire rimessa in discussione.

Va poi rammentato che, l'art. 33 della legge regionale n. 44 del 1982, nel testo *ratione temporis* applicabile, commisura la sanzione al valore commerciale del materiale abusivamente scavato, rilevato dai listini prezzo della Camera di commercio provinciale competente.

In proposito va preso atto che non è stata oggetto di specifica censura da parte degli appellati l'applicazione del listino prezzi vigente al momento dell'accertamento dell'illecito, che riporta un prezzo compreso tra un minimo di 7.00 €/t e un massimo di 9.00 €/t m³, essendosi questi ultimi limitati in questa sede a riproporre il rilievo svolto dal proprio consulente tecnico nelle osservazioni alla relazione peritale, secondo cui *"questo tipo di materiale trova una sua corretta allocazione solo nel listino n. 3, luglio - settembre 2014 della Camera di Commercio di Verona, alla voce Mat 80 10 30 20: "Mat (Materiali da Costruzioni) 80 (Materiali per Lavori Stradali) 10 (Peso specifico Ghiaia Naturale 1,80 ÷ 2,00 t/mc) 30 (Miscuglio di Cava) 20 Mistone Non Lavorato"*.

Trattasi di rilievo privo di alcun argomento logico a proprio sostegno e che quindi è del tutto inidoneo a confutare la classificazione del materiale effettuata dal CTU, che si fonda sulle analisi dei campioni prelevati in sito, le quali non lasciano alcun dubbio sulla sua qualificazione come "ghiaia grosso-fine, frammista a sabbia limosa grigia", che nel prezzario ufficiale trova il proprio corrispondente nella categoria più affine di "miscuglio naturale di cava-diametro massimo 10 cm".

In definitiva l'importo della sanzione pecuniaria deve essere rideterminato moltiplicando il peso totale del materiale estratto, pari a 722.000 tonnellate (380.000 x 1,9) per il prezzo unitario di €7,00/t, come indicato nella stessa



ordinanza ingiunzione opposta, per un ammontare complessivo di €5.054.000,00.

La parziale soccombenza reciproca giustifica la compensazione delle spese di lite dei due gradi del giudizio in ragione delle metà e la condanna degli appellati a rifondere all'appellante la quota residua, che si liquida come in dispositivo.

Per la medesima ragione le spese relative alla CTU vanno poste per la metà a carico di parte appellata e per la quota residua a carico di parte appellante.

P. Q. M.

La Corte d'Appello di Venezia,

definitivamente pronunciando, *contrariis rejectis*:

- 1) in parziale accoglimento dell'appello ed in riforma della sentenza impugnata, ridetermina in €5.054.015,40 l'importo della sanzione pecuniaria irrogata a [REDACTED] con l'ordinanza-ingiunzione opposta;
- 2) compensa, in ragione della metà, le spese del giudizio di primo grado e condanna [REDACTED] in solido tra loro, a rifondere alla Provincia di Verona la quota residua, che si liquida, ex DM 55/14, in €35.000,00 per compensi, oltre a spese generali, IVA e CPA come per legge;
- 3) compensa, in ragione della metà, le spese del presente grado di giudizio e condanna [REDACTED], in solido tra loro, a rifondere alla Provincia di Verona la quota residua, che si liquida, ex DM 55/14, in €27.000,00 per compensi, oltre a spese generali, IVA e CPA come per legge;
- 4) pone le spese relative alla CTU per la metà a carico di parte appellante e l'altra metà a carico di parte appellata.

Così deciso in Venezia, nella Camera di Consiglio del 24.09.2019.

Il Consigliere estensore

Enrico Schiavon

Il Presidente

Cinzia Balletti



...

...

...

