

Numero 01970/2021 e data 24/12/2021 Spedizione



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 24 novembre 2021

NUMERO AFFARE 01259/2021

OGGETTO:

Ministero della transizione ecologica.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalle società BETTOGLI MARMI S.R.L., con sede in Carrara (MS), Viale Turigliano 13/C, in persona degli amministratori *pro-tempore* Sig. Alberto Franchi e Sig. Mauro Soldati; BORDIGONI GINA s.r.l., con sede in Carrara, Via Don Minzoni 25, in persona del legale rappresentante p.t. Sig. Egisto Nardi; CALACATA CRESTOLA S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Carriona n. 230, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore* Sig. Davide Borghini e Sig. Nicola Borghini; CARO & COLOMBI S.P.A., con sede in Carrara (MS), Via Fiorino n. 11/A, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, il Presidente cda e amministratore delegato Sig. Rag. Antonino Barbieri; CMV MARMI S.R.L., con sede in 20124 MILANO (MI),

Piazza IV Novembre 7, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Sig. Alessandro Macchione; COOPERATIVA CAVATORI CANALGRANDE SOCIETA' COOPERATIVA A R.L., con sede in Carrara (MS), Via Cavour 8 ter, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Sig. Roberto Giannaccini; COOPERATIVA FRA CAVATORI DI GIOIA SOCIETA' COOPERATIVA A R.L., con sede in Carrara (MS), Via San Martino 1 angolo Via Rosselli, in persona del legale rappresentante *pro tempore* Presidente del CDA, Sig. Anselmo Ricci; CREMOMARMI S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Iginio Cocchi 1, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Sig. Ferruccio Corsi; DE ANGELIS GIOVANNI S.R.L., con sede in Via Bassa Tambura 25, Carrara, in persona del legale rappresentante p.t. Marco De Angelis; ESCAVAZIONE MARMI LORANO II S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Don Minzoni 27, in persona dell'amministratore Sig. Ezio Alberto Giorgi; ESCAVAZIONE MAGGIORE SOCIETA' CONSORTILE A R.L., con sede in Carrara (MS), Viale XX Settembre 175, in persona del Legale Rappresentante *pro tempore*, Presidente del Consiglio di Amministrazione Dott. Erich Franco Lucchetti; ESCAVAZIONE MARMI VENATI S.R.L., con sede in Carrara (MS), Corso Rosselli 5, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore* Sigg.ri Luigi Musetti e Maurizio Ercolini rispettivamente Presidente del CdA e Amministratore Delegato; ESCAVAZIONE TAGLIATA ALTA E.T.A. SOCIETA' CONSORTILE A R.L., con sede in Carrara (MS), Via Roma 29, in persona del Legale Rappresentante *pro tempore*, Presidente del Consiglio di Amministrazione Dott. Erich Franco Lucchetti; FANTISCRITTI MARMI S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Canal Burro 6, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, il Presidente Dott. Erich Franco Lucchetti; FLLI GIORGINI S.R.L. cod. fisc. 00060070455 con sede in Massa, Via Galvani 10, in persona del legale

rappresentante p.t. Sig. Mario Giorgini; GUGLIELMO VENNAI S.P.A., con sede in Carrara (MS), Viale XX Settembre n. 175, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, amministratore delegato Sig. Erich Franco Lucchetti; MARMI CARRARA CANALGRANDE S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Provinciale 158, in persona dei suoi legali rappresentanti *pro tempore*, Sig. Roberto Pucci e Sig. Roberto Giannaccini; MARMI CARRARA GIOIA S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Provinciale 158, in persona dei suoi legali rappresentanti *pro tempore* Sig. Anselmo Ricci e Sig. Davide Giovanetti; MARMI PREGIATI APUANI S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Turigliano n.13/E, in persona del suo legale rappresentante Giovanetti Davide; NUOVI PREGIATI APUANI S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Del Bravo 12, in persona del suo legale rappresentante Davide Giovannetti; SALIS LINO, nato a La Spezia il 21/7/1955 e residente in La Spezia, Via Costantini 30; S.E.I.E. S.R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore* Nadia Grillo, con sede legale in La Spezia Via Costantini 30; SEC SOCIETA' ESCAVAZIONE CALACATA S.R.L., con sede in Carrara (MS) Via Firenze 36 bis in persona del legale rappresentante p.t. Roberto Menchinelli; SOCIETÀ APUANA MARMI – S.A.M. S.R.L., con sede in Carrara (MS), Via Provinciale n. 158, in persona dei legali rappresentanti *pro-tempore* Sig. Davide Giovanetti e Sig. Anselmo Ricci; contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, nonché nei confronti del Comune di Carrara, in persona del Sindaco *pro tempore*, della Provincia di Massa-Carrara, in persona del Presidente *pro tempore*, per l'annullamento della deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana n. 47 del 21 luglio 2020, pubblicata sul BURT n. 34 del 19 agosto 2020, recante l'approvazione del Piano Regionale Cave ex art. 6 l.r.T. 35/2015; della deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 106 del 3 febbraio 2020 recante la proposta di modifica del Piano

Regionale Cave adottato, a seguito delle osservazioni ai sensi dell'art. 19 l.r.T. 65/2014 e 24 l.r.T. 10/2010, ai fini dell'approvazione da parte del Consiglio Regionale della Toscana; della deliberazione del Consiglio Regionale della Toscana n. 61 del 31 luglio 2019 recante adozione del Piano Regionale Cave ex art. 19 l.r.T. 65/2014; ed in particolare, *in parte qua*, dell'art. 13 *Quantitativi minimi da destinarsi alla trasformazione in blocchi, lastre e affini* della *Disciplina di Piano all. PR02 del Quadro Progettuale*; dell'art. 14 *Monitoraggio delle produzioni di materiali per uso ornamentale* della *Disciplina di Piano all. PR02 del Quadro Progettuale*; delle *tav. QC07-08-09*; del par. 5.1.3. della *Relazione Generale di Piano PR01*.

LA SEZIONE

Vista la relazione trasmessa con nota in data 15 ottobre 2021, con la quale il Ministero della transizione ecologica ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con il ricorso in esame, notificato il 16 dicembre 2020, i ricorrenti elencati in epigrafe, tutte imprese che operano nel settore lapideo ed esercitano attività di escavazione e/o comunque hanno la disponibilità di aree a destinazione estrattiva in diversi bacini estrattivi nel Comune di Carrara, hanno impugnato la delibera del consiglio regionale della Toscana n. 47 del 21 luglio 2020 di approvazione del "Piano Regionale Cave" previsto dall'art. 6 della legge regionale della Toscana n. 35 del 2015 (recante *Disposizioni in materia di cave*), nonché le delibere preparatorie (n. 106 del 3 febbraio 2020 di proposta di modifica e n. 61 del 31 luglio 2019 di adozione del

piano), contestando, in particolare, l'art. 13 (*Quantitativi minimi da destinarsi alla trasformazione in blocchi, lastre e affini della Disciplina di Piano all. PR02*) del *Quadro Progettuale*, l'art. 14 (*Monitoraggio delle produzioni di materiali per uso ornamentale*) della *Disciplina di Piano all. PR02 del Quadro Progettuale*, le *tav. QC07-08-09* e il par. 5.1.3. della *Relazione Generale di Piano PR01*.

2. Più specificamente, come sintetizzato nella memoria di replica di parte ricorrente, “L’oggetto dell’impugnativa sono gli artt. 13 e 14 del Piano Regionale Cave. L’art. 13 ha inserito per la prima volta quantitativi minimi di blocchi individuati attraverso una percentuale della produzione complessiva di progetto della cava (volume commercializzabile), indicata in misura non inferiore al 30%. All’art. 14 si prevede poi un sistema di monitoraggio rispetto a tale misura minima cosicché, qualora sia accertato che non sia possibile raggiungere la resa indicata del 30%, la cava dovrà essere chiusa e, a tal fine, il titolare dell’autorizzazione dovrà presentare un progetto di variante finalizzato al ripristino del sito estrattivo”.

3. Lamentano i ricorrenti che la Regione Toscana, con le disposizioni impugnate, avrebbe “surrettiziamente introdotto mediante la programmazione regionale in materia di cave, con effetti direttamente vincolanti nei confronti delle attività amministrative autorizzatorie e pianificatorie “a valle” di essa, delle vere e proprie misure di ingerenza e conformazione dell’attività economica dei ricorrenti, da un lato del tutto ultra vires (v. motivo n. I) e, dall’altro, secondo presupposti assolutamente irragionevoli e con modalità inutilmente gravose e penalizzanti per le attività produttive del comparto (v. motivi nn. II e III)”.

4. A sostegno del ricorso i ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi di censura:

4.1. “Violazione artt. 23, 41 e 117 1° e 2° comma Cost. Violazione dei principi desumibili dall’art. 2 della legge 11 novembre 2011 n. 180. Violazione e falsa applicazione dei principi ricavabili dal r.d. 29 luglio 1927 n. 1443. Violazione dei principi ricavabili dall’art. 7 della legge regionale toscana 25 marzo 2015 n. 35. Nullità per carenza di potere in astratto in relazione

all'art. 21 septies della l. 241/1990": il P.R.C., in quanto piano di settore, ai sensi dell'art. 10 della legge regionale n. 1 del 2015, e in quanto *"strumento di programmazione economica in materia di attività estrattive"*, come definito dal Programma Regionale di Sviluppo 2016-2020, con valenza di Piano di Indirizzo Territoriale ai sensi dell'art. 88 della legge regionale n. 65 del 2014, non potrebbe introdurre previsioni *"di conformazione economica dell'attività d'impresa"*, peraltro precluse alla stessa legislazione regionale, stante il carattere *"trasversale"* delle competenze esclusive statali in materia di ambiente e ordinamento civile e tutela della concorrenza; secondo i ricorrenti, anche se si volesse ipotizzare la possibilità di introdurre le previsioni contestate di disciplina del regime delle *"rese"* dell'attività estrattiva in forza della competenza residuale regionale in materia di cave e torbiere ex art. 117, quarto comma, Cost, sarebbe stata comunque necessaria *"una legge statale di copertura, anche in relazione alla riserva di legge contenuta nel terzo comma dell'art. 41 Cost."*; la norma di P.R.C. contestata si tradurrebbe *"nell'imposizione di una prestazione economica priva di copertura da parte di una "fonte primaria" e quindi violativa dell'art. 23 della Cost., perché si viene ad imporre un obiettivo d'impresa alle ricorrenti e, conseguentemente, si condiziona il rilascio ed il mantenimento del titolo autorizzativo necessario all'esercizio dell'attività d'impresa al suo raggiungimento come se si fosse ad un tempo di fronte ad un vero e proprio programma di conformazione dell'impresa privata disposto per atto amministrativo generale e ad una prestazione patrimoniale imposta"*. In ogni caso, la legge regionale della Toscana n. 35 del 2015 in materia di cave non conterrebbe alcuna previsione che autorizzi l'introduzione, da parte del P.R.C., di una percentuale minima di *"resa"* di materiale estratto da trasformarsi obbligatoriamente in blocchi di marmo, con effetti prescrittivi e vincolanti sia per i Piani Attuativi di Bacino che per le autorizzazioni da rilasciarsi da parte dei Comuni. Il sistema delineato dagli artt. 13 e 14 della *Disciplina di Piano*,

avrebbe quindi introdotto, senza alcuna base legislativa, né nazionale, né regionale, una vera e propria misura di limitazione alla libertà di iniziativa economica per il settore imprenditoriale ove operano i ricorrenti. La legislazione nazionale di settore (r.d. n. 1443 del 1927 e legge n. 221 del 1990) non contempla l'introduzione di misure di contingentamento del mercato estrattivo, quali quelle introdotte per il comparto apuano dal piano impugnato.

4.2. *“Violazione e falsa applicazione dei principi ricavabili dall’art. 45 del r.d. 29 luglio 1927 n. 1443. Violazione dei principi ricavabili dall’art. 7 della l.r. Toscana 25 marzo 2015 n. 35. Violazione e falsa applicazione dei principi di cui all’art. 34 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 conv. con l. 22 dicembre 2011 n. 214. Violazione e falsa applicazione dei principi di cui all’art. 1 del d.l. 24 gennaio 2014 n. 1 conv. con l. 24 marzo 2012 n. 27. Violazione e falsa applicazione dei principi ricavabili dagli artt. 1 e 2 l. 11 novembre 2011 n. 180”*: il sistema delle “rese” introdotto dal P.R.C. si porrebbe in ogni caso in contrasto con il principio di libertà di intrapresa economica di cui è espressione l’art. 41 Cost. La pretesa “valorizzazione dei materiali da estrazione”, addotta nel piano impugnato quale unica motivazione del sistema delle rese, non costituirebbe un valido motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare la restrizione alla libertà d’impresa, così ponendosi in contrasto con quanto disposto dall’art. 34 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nonché dall’art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012 e dall’art. 1 della legge n. 180 del 2011.

4.3. *“Violazione artt. 1 e 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241. Ulteriore violazione dei principi ricavabili dagli artt. 6 e ss della l.r. Toscana 25 marzo 2015 n. 35. Eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa. Eccesso di potere per sviamento. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti. Eccesso di potere per*

irragionevolezza ed illogicità nonché per carenza di motivazione. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento”: le disposizioni censurate sarebbero del tutto irragionevoli ed in parte irrealizzabili, poiché gli obiettivi di resa ivi previsti sarebbero stati definiti in maniera del tutto arbitraria e senza tenere conto da un lato dell’eterogeneità delle situazioni cui essi vanno a riferirsi e, dall’altro, dei dati storici relativi alle rese effettive delle cave di marmo del comparto apuano. L’imposizione del limite minimo di resa del 30 per cento (pur con i correttivi introducibili in fase attuativa dai Comuni), verrebbe di fatto a determinare la cessazione delle attività con riferimento a molti bacini delle Alpi Apuane, con disparità di trattamento rispetto a tutte le altre cave di materiali ornamentali nella Regione Toscana, per le quali la resa è del 25 per cento (punto III.j del terzo motivo). Sarebbe insufficiente l’istruttoria riferita alle rese del solo quadriennio 2013-2016 e in mancanza di comparazione con i dati di altri giacimenti di pari caratteristiche o comunque assimilabili; la fissazione della resa minima del 30 per cento sarebbe irragionevole perché in contrasto con i dati esaminati dalla Regione Toscana per il quadriennio 2013-2016, che hanno evidenziato una resa media che oscilla tra il 22 e il 29 per cento nel comprensorio di Carrara e Massa, in tutti i casi quindi inferiore al 30 per cento fissato in maniera arbitraria ed irragionevole dall’art. 13 impugnato. La Regione, inoltre, senza adeguata istruttoria, non avrebbe tenuto conto del fatto che vi sono cave con resa persino inferiore ma che in ogni caso esercitano proficuamente l’attività d’impresa. Come emerge da uno studio del Centro di GeoTecnologie dell’Università di Siena, il valore di resa media per il comparto in questione si attesterebbe a circa il 14 per cento, con un margine di incertezza di circa il 5 per cento. La Regione non avrebbe inoltre considerato la oggettiva aleatorietà delle previsioni di resa, poiché *“le attività estrattive iniziano e proseguono senza avere la possibilità di conoscere con esattezza scientifica la realtà*

produttiva del bacino di interesse”. Le misure contestate mirerebbero pertanto non alla tutela di un interesse prevalente in materia di ambiente, ma unicamente alla cessazione di quelle attività che – a dire della Regione – non meriterebbero di rimanere in esercizio perché “poco produttive”. Vi sarebbe un palese errore tecnico nell’istruttoria della Regione, laddove nel par. 3.5.1, si riconosce l’incidenza della c.d. massa inglobante (ossia quel bene non commerciabile, che tuttavia viene estratto insieme al filone di materiale ornamentale e come tale computato nei volumi massimi autorizzati) soltanto per l’alabastro ed inspiegabilmente non per il marmo, nonostante l’affinità tra tali materiali ornamentali. Irrazionale sarebbe anche la disciplina recata dal comma 8 dell’art. 13 della disciplina di piano per i lavori di scoperchiatura o di messa in sicurezza permanente. Sarebbe poi illegittima la previsione che consente ai Comuni di ridurre in sede di piani attuativi al 25 per cento la resa minima obbligatoria (“quota di franchigia” del 5 per cento), poiché anche tale resa sarebbe del tutto inadeguata alle condizioni concrete di determinate cave. Il pianificatore regionale, secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza, avrebbe dovuto introdurre dei criteri “mobili” di istruttoria da attuare da parte dei Comuni al fine di calibrare il limite minimo della resa alle esigenze ed alle caratteristiche reali delle singole cave. Inoltre, sarebbe mancata la necessaria partecipazione procedimentale delle imprese estrattive del distretto apuo-versiliesi destinatarie di questa disciplina speciale. Infine, il sistema delineato dagli artt. 13 e 14 della Disciplina di Piano configurerebbe un onere impossibile in capo al progettista/richiedente l’autorizzazione all’escavazione.

5. Il Ministero della transizione ecologica, nella relazione trasmessa con la nota n. prot. 74467 del 9 luglio 2021, ha in primo luogo riferito dell’istruttoria eseguita (controdeduzioni del Comune di Carrara e della regione Toscana), ha quindi

esaminato i motivi di ricorso, giudicandoli infondati, ed ha quindi concluso per la reiezione del proposto gravame.

6. Nella propria memoria difensiva la Regione Toscana ha evidenziato che alcune delle imprese lapidee odierne ricorrenti (e precisamente la società Calacata Crestola s.r.l e CMV Marmi s.r.l.) hanno proposto ulteriori ricorsi avverso il “Piano Attuativo del Bacino Estrattivo” (PABE) di Carrara n. 71 del 3 novembre 2020.

7. Le società ricorrenti hanno presentato una memoria di replica in data 23 agosto 2021.

Considerato:

1. Il ricorso è infondato e non può pertanto ricevere accoglimento.

2. Il primo motivo di censura sostiene che il piano regionale cave, esondando dall’ambito suo proprio, avrebbe introdotto misure che si ingeriscono nella libertà d’impresa delle ricorrenti imponendo, senza idonea base normativa primaria (né di legge nazionale, né di legge regionale), livelli quantitativi e qualitativi di produzione, in tal modo impattando sugli artt. 23 e 42 Cost., con imposizione di limiti alla libertà d’impresa non consentibili neppure alla legislazione regionale sulle cave (che peraltro non li prevederebbe), né giustificati da idonei motivi imperativi di interesse generale, mirando in definitiva non a tutelare l’ambiente e il paesaggio, ma a provocare la progressiva chiusura delle attività di escavazione delle ricorrenti.

2.1. Analoghe contestazioni sono svolte anche nel secondo motivo contenuto nel ricorso, secondo il quale il sistema delle “rese” introdotto dal PRC si porrebbe in ogni caso in contrasto con il principio di libertà di intrapresa economica di cui è espressione l’art. 41 Cost. e la pretesa “valorizzazione dei materiali da estrazione”, addotta nel piano impugnato, quale unica motivazione del sistema delle rese, non costituirebbe un valido motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare

la restrizione alla libertà d'impresa, così ponendosi in contrasto con quanto disposto dall'art. 34 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nonché dall'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012 e dall'art. 1 della legge n. 180 del 2011.

2.2. La tesi, pur suggestivamente articolata in ricorso, non persuade il Collegio.

2.2.1. Su di un piano più generale, in primo luogo, il Collegio osserva che in numerosi casi, nell'ambito delle loro proprie competenze legislative, le Regioni ben possono introdurre (e spesso introducono) condizioni e limiti alla proprietà privata e alla libera iniziativa economica privata: basti pensare, ad esempio, alla materia del commercio, nella quale di regola la disciplina regionale si articola e opera proprio attraverso svariate limitazioni alla libera iniziativa economica privata, o alla materia dell'urbanistica, che pure tipicamente si traduce in progressive graduazioni dello *jus aedificandi* dei privati, sicché non si ravvisano ostacoli di carattere generale, nel vigente quadro costituzionale, al potere regionale di introdurre in materia di cave disposizioni che si traducano in limitazioni dell'iniziativa imprenditoriale di settore.

2.2.2. Ma la tesi di parte ricorrente non persuade soprattutto, più nello specifico, perché non considera che il PRC si colloca gradualisticamente in una scala gerarchica delle fonti nella quale costituisce parte attuativa della sovraordinata pianificazione paesaggistico-territoriale, che ne condiziona e ne conforma i contenuti e le previsioni. La prospettazione di parte ricorrente non considera, dunque, che le finalità di tutela dell'ambiente e del paesaggio, risorse scarse e non riproducibili per definizione, non possono non tradursi – come peraltro normalmente e tipicamente avviene nelle disposizioni, normative e amministrative, poste a salvaguardia di questi interessi – in misure restrittive (e in taluni casi impeditive) di attività economiche di esercizio della libera iniziativa economica privata e del diritto di proprietà, nella

dialettica, inscritta negli artt. 41 e 42 della Costituzione, tra tali libertà e i limiti di utilità sociale e gli altri limiti che derivano da beni-interessi-valori di pari rilievo costituzionale che li condizionano e con essi devono essere armonizzati e bilanciati (art. 9, secondo comma, art. 32 Cost.).

2.3. In quest'ottica, né gli artt. 41 e 42 Cost., né i nuovi criteri di riparto delle materie di cui al Titolo V della Costituzione, né tanto meno le diverse leggi ordinarie (art. 34 del decreto-legge n. 201 del 2011, art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2012, art. 1 della legge n. 180 del 2011) che ripetono i suddetti principi già espressi dagli artt. 41 e 42 della Carta fondamentale, precludono alla legge regionale e, al livello di funzione amministrativa, alla pianificazione regionale di settore, il potere/dovere di introdurre misure che, nel perseguire la finalità di tutela ambientale e paesaggistica, si traducano in limiti alla libera iniziativa economica privata e alla proprietà privata (e ciò, naturalmente, secondo principi di tipicità degli atti e di proporzionalità e ragionevolezza delle misure, profili, questi, che saranno esaminati, per quanto riguarda il caso qui dedotto, nella trattazione dei successivi motivi di ricorso).

2.3.1. È infatti noto che la giurisprudenza della Corte costituzionale, come ricordato nella relazione ministeriale, è costante nell'affermare che *“la collocazione della materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni”*, atteso che *“«Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata»”* (sentenze nn. 7 e 147 del 2019, richiamate, da ultimo, dalla sentenza n. 21 del 2021; *Id.* n. 178 del 2019 e n. 258 del 2020, lungo la linea già indicata dalla sentenza 28 giugno 2006, n. 246: *“La giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una*

determinata disciplina sia ascrivibile alla materia “tutela dell’ambiente” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare standard di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all’art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (si vedano, tra le molte, le sentenze numeri 336 e 232 del 2005; n. 259 del 2004 e n. 407 del 2002)”.

2.4. Se, dunque, è ammesso il potere regionale di introdurre misure di tutela ambientale e paesaggistica più severe rispetto agli standard nazionali minimi uniformi allorquando la Regione eserciti le sue funzioni normative e amministrative nelle materie di sua competenza, qual è sicuramente quella delle cave, oggettivamente interconnesse con la materia “trasversale” di tutela dell’ambiente, si tratta di verificare, nel contenzioso in esame, se e in che misura le previsioni contestate possano trovare una giusta collocazione giuridica e un’adeguata base normativa nel sistema delle fonti che prevedono e disciplinano il qui impugnato “piano regionale delle cave”.

2.4.1. Il “piano regionale cave” (PRC) è previsto dall’art. 6 della legge regionale della Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (recante *Disposizioni in materia di cave*): “1. Il PRC è lo strumento di pianificazione territoriale, parte del piano di indirizzo territoriale (PIT) di cui all’articolo 88 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) ed è definito quale piano settoriale ai sensi dell’articolo 10 della legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla L.R. 20/2008), con il quale la Regione, in attuazione delle priorità definite dal programma regionale di sviluppo (PRS), persegue le finalità di tutela,

valorizzazione, utilizzo dei materiali di cava in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile, privilegiando il riuso dei materiali assimilabili”.

2.4.2. Il Piano di indirizzo territoriale (PIT), di cui all'articolo 88 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (*Norme per il governo del territorio*), di cui il PRC è “parte”, “è lo strumento di pianificazione territoriale della Regione al quale si conformano le politiche regionali, i piani e i programmi settoriali che producono effetti territoriali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica”, ed “ha valore di piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 135 del Codice e dell'articolo 59 della presente legge” (art. 88, comma 2).

Il PRC, dunque, non ha una valenza solo di strumento di programmazione economica e finanziaria regionale di settore, ai sensi della legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1, ma è anche “parte” del piano di indirizzo territoriale, che è a sua volta parte della pianificazione paesaggistica.

2.4.3. La Regione Toscana, come è noto, si è dotata di un nuovo piano paesaggistico, elaborato e approvato in attuazione degli artt. 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui la d.lgs. n. 42 del 2004 (delibera del consiglio regionale toscano n. 37 del 27 marzo 2015). Il piano paesaggistico (PPR) riguarda l'intero territorio regionale (sia le aree e gli immobili vincolati, sia quelli non coperti da vincoli paesaggistici), come consentito dall'art. 135 del citato codice di settore: non rileva, dunque, l'obiezione volta a evidenziare che la gran parte delle cave dei ricorrenti sarebbero ubicate al di fuori dei confini del Parco delle Alpi Apuane, poiché non vi è dubbio che la disciplina introdotta dal PPR si applica a tutti i paesaggi regionali, oltre le aree vincolate e anche al di fuori del perimetro della suddetta area naturale protetta. Il PPR ha introdotto una disciplina paesaggistica specifica per le attività estrattive ed in particolare per le attività estrattive delle Alpi Apuane, contenuta nell'art. 17 della “*Disciplina di Piano*”, il quale stabilisce che a far data

dall'approvazione del Piano le nuove attività estrattive, la riattivazione delle cave dismesse, gli ampliamenti di attività estrattive esistenti e le varianti di carattere sostanziale di attività esistenti sono soggette a verifica di compatibilità paesaggistica, quale condizione vincolante per il rilascio dell'autorizzazione all'escavazione (secondo le linee guida contenute nell'Allegato 4 al Piano). Più nel dettaglio, la disciplina riferita specificatamente alle Alpi Apuane è contenuta nella *Scheda d'Ambito di Paesaggio n. 2 "Versilia e Costa Apuana"* e nell'Allegato 5, che contiene le "*Schede dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane*" (la Scheda relativa al Bacino di Carrara è la n. 15). In particolare, l'Allegato 5 dispone che le nuove attività estrattive e la riattivazione di cave dismesse, ubicate all'interno dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane, sono subordinate alla previa approvazione di un piano attuativo, di iniziativa pubblica o privata, riferito all'intera estensione di ciascun bacino estrattivo ("Piano Attuativo del Bacino Estrattivo" - PABE), poi effettivamente approvato dal Comune di Carrara con la delibera n. 71 del 2020, a seguito di un complesso procedimento (in cui è stato definito il quadro conoscitivo di inquadramento territoriale, della pianificazione sovraordinata e geologico del bacino), comprensivo di valutazione ambientale strategica, con la definizione delle quantità estrattive sostenibili. Come bene sintetizzato al riguardo nella memoria della Regione Toscana, "*Già il PPR ha dunque dettato una disciplina peculiare per l'attività estrattiva delle Alpi Apuane al fine di contemperare un'attività già presente da secoli nel bacino delle Alpi Apuane, riconosciuta dallo stesso PPR rilevante per lo sviluppo economico, con la tutela paesaggistica, attraverso regole poste a tutela del paesaggio elaborate e condivise con l'autorità ministeriale competente*".

2.4.4. È peraltro notorio, in fatto, quanto ricordato nella memoria regionale, per cui "*le Alpi Apuane rappresentano un "unicum" paesaggistico, non solo a livello nazionale ma anche internazionale, in ragione e per la tutela delle quali, nel 2011, hanno ottenuto il riconoscimento*

come Geoparco dell'Unesco. La peculiarità del contesto apuano non si evidenzia solo in ragione del rilevante pregio naturalistico, paesaggistico ed ambientale, ma è data anche dalla presenza millenaria di attività estrattive, che ivi sono presenti in concentrazione elevata nel medesimo circoscritto ambito localizzativo. Il comprensorio apuo-versiliese del distretto del marmo presenta infatti una peculiare incidenza per numero di cave, contiguità delle stesse e per ritmi e tipologie di estrazione, il che comporta ricadute su risorsa, territorio e ambiente in alcun modo paragonabili con altri comprensori estrattivi presenti nel resto del territorio regionale ed anche nazionale. A mero titolo esemplificativo si rileva che nel solo territorio del Comune di Carrara sono presenti circa 80 cave attive, corrispondenti alla metà delle cave operanti nell'intero comprensorio apuano”.

2.4.5. Segue dai suesposti rilievi la conclusione per cui, indipendentemente dai contenuti specifici del PRC, come indicati dall'art. 7 della legge regionale sulle cave n. 35 del 2015, il PRC medesimo, in quanto parte del PIT, legittimamente (e doverosamente) persegue anche finalità di tutela paesaggistica e ambientale, che fondano e legittimano le misure restrittive contestate con i motivi I e II del ricorso introduttivo. Ed infatti, in base all'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 il piano paesaggistico è gerarchicamente sovraordinato rispetto a tutti i piani territoriali e di settore (“3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”).

2.4.6. Conseguentemente, la Regione, che è titolare (in compartecipazione paritaria con lo Stato) della funzione di tutela e valorizzazione del paesaggio, di cui alla Parte III del ricordato codice del 2004 (art. 5, comma 6, del predetto codice), ed ha la competenza diretta per la pianificazione paesaggistica (previo accordo con lo Stato, peraltro solo facoltativo per le aree non vincolate: artt. 135 e 143 stesso codice), ben può (e, anzi, deve) orientare gli strumenti di pianificazione di settore (qual è il PRC) ai fini di tutela e valorizzazione del paesaggio, vieppiù in presenza di un piano paesaggistico che riconosce, enuncia e disciplina il peculiare valore e interesse paesaggistico del bacino delle Alpi Apuane (nella sua interezza, come considerato dalle menzionate parti del piano paesaggistico, indipendentemente dai confini del Parco e dalla sussistenza di specifici vincoli paesaggistici, provvedimenti o *ex lege*), inserendo in essi tutte le misure e le prescrizioni coerenti con le suddette finalità e utili al perseguimento degli obiettivi di qualità paesaggistica e ambientale e di conformazione delle attività economiche in funzione di compatibilizzazione con i predetti interessi pubblici (qualificati “primari” dalla costante giurisprudenza della Consulta: da Corte cost. 7 novembre 2007, n. 367 fino alle più recenti 20 maggio 2021 n. 101, 22 luglio 2021, n. 164 e 28 ottobre 2021, n. 201). In tal senso, riguardo al rapporto che intercorre tra il PRC, come strumento di settore attuativo, e il PPR, si può rinviare alle condivisibili considerazioni svolte dal Tar territoriale (Tar della Toscana, Sez. I, 21 luglio 2017, n. 944, non appellata e passata in giudicato, nonché *Id.*, 5 ottobre 2017, n. 1157 e 12 settembre 2017, n. 1079). Non è senza rilievo, infine, sempre nella medesima direzione della adeguatezza e della coerenza della base giuridica posta a sostegno delle misure contestate, il contenuto del “*Programma regionale di sviluppo PRS 2016-2020*, approvato con la risoluzione del consiglio regionale 15 marzo 2017, n. 47, che, in merito alle “*Politiche in materia di*

attività estrattive”, prevede che “*Con il Piano, previsto dalla nuova normativa di settore portata a compimento nella scorsa legislatura con l’approvazione della l.r.35/2015, la Regione definirà regole univoche ed omogenee su tutto il territorio regionale per il corretto uso delle attività di cava e del territorio, con attenzione alla tutela del paesaggio e delle risorse ambientali, e valorizzando le filiere produttive locali*”. La lettura “riduttiva” della valenza del PRC, prospettata in ricorso come puramente economico-produttiva, non può dunque essere condivisa.

2.4.7. L’incidenza potenzialmente restrittiva delle misure di tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale e del paesaggio sui diritti di proprietà e di libera iniziativa economica privata (senza indennizzo, trattandosi di limiti conformativi: Corte cost. sentenza 29 maggio 1968, n. 56) trova specifica copertura negli artt. 9 e 32 Cost. e negli articoli del codice dei beni culturali 3, comma 2 (in base al quale “*L’esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale*”) e 145, comma 4, ultimo periodo (in base al quale “*I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo*”, con riferimento alle previsioni dei piani paesaggistici alle quali i comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette devono conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale). Tali limitazioni sono inoltre sicuramente compatibili con il diritto eurounitario invocato dai ricorrenti a tutela della libertà d’impresa, rappresentando senz’altro una tipologia di motivi imperativi di interesse generale idonea a opporsi validamente alle libertà di circolazione, di stabilimento e di prestazione di servizi di fonte unionale (cfr. Corte di giustizia UE, 24 marzo 2011, C-400/08, Commissione europea c. Regno di Spagna: «*Anche la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che restrizioni della libertà economica sarebbero ammesse (purché non discriminatorie, adeguate e proporzionate) per motivi imperativi di interesse generale, quali la protezione dell’ambiente e la razionale gestione del territorio, e che tali*

restrizioni possono anche prendere la forma di misure preventive, compresa la designazione delle zone in cui possono aprirsi esercizi commerciali»; ma sul punto si vedano le risolutive considerazioni, qui condivise, di Cons. Stato, Sez. V, 4 gennaio 2021, n. 47 e 3 settembre 2018, n. 5157). Senza considerare che la stessa normativa primaria, richiamata dai ricorrenti, che a più riprese ha enunciato il principio della libera iniziativa e attività economica privata, non ha mancato di ricordare i limiti derivanti dalle “disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale” (così, ad esempio, l'art. 3, comma 1, del ricordato decreto-legge n. 138 del 2011) e di fare “salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità” (così l'art. 34, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011), o di ammettere “i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica” (così l'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 1 del 2012).

2.5. Ne consegue che nel comprensorio delle Alpi Apuane il diritto di esercizio della libertà d'impresa, segnatamente dell'attività ad alto impatto paesaggistico-ambientale di cava di materiali lapidei, è fortemente condizionata e profondamente conformata dal raffronto con gli interessi pubblici di tutela paesaggistico-ambientale, espressi e perseguiti nella pertinente pianificazione paesaggistico-territoriale, di livello gerarchico sovraordinato, dalla quale la pianificazione di settore riesce a sua volta profondamente conformata e orientata. In questo contesto e all'interno del descritto quadro giuridico di riferimento, le misure e le prescrizioni di resa minima recate dal

PRC, oggetto di contestazione, rinvencono una sufficiente e adeguata base giuridica, con conseguente infondatezza delle censure sollevate nel primo mezzo di gravame, che devono essere respinte. Ciò peraltro non toglie – profilo, questo, che non deve essere sottovalutato – che le misure del PRC oggetto di lite perseguano anche finalità di valorizzazione dell'attività estrattiva, orientandone lo svolgimento in modo da favorire la valorizzazione dei materiali da estrazione ed essendo dunque finalizzate prioritariamente alla gestione sostenibile della risorsa.

3. Il terzo motivo di ricorso contesta quindi la ragionevolezza e la proporzionalità delle misure contestate, che non terrebbero conto della complessa e diversificata realtà delle imprese locali e avrebbero fissato un unico limite di resa minima (del 30 per cento, riducibile in sede comunale al 25 per cento) senza un'adeguata istruttoria e senza distinguere caso da caso, con deteriore trattamento del comparto apuano rispetto agli altri ambiti regionali.

3.1. Anche queste complesse e articolate censure sono superabili ad avviso del Collegio, vuoi perché (in taluni casi) infondate, vuoi perché (in altri casi) inammissibili, perché si spingono a richiedere valutazioni di merito precluse nella presente sede di sindacato di legittimità delle scelte tecnico-discrezionali dell'Amministrazione, dovendosi sul punto condividere l'eccezione della relazione regionale, secondo la quale tali contestazioni *“attengono a scelte di merito tecnico-discrezionali del pianificatore regionale, non illogiche né irrazionali ed anzi assunte nel doveroso rispetto dei principi di precauzione e di sviluppo sostenibile, in primis di derivazione comunitaria”*.

3.2. Deve in primo luogo richiamarsi quanto ampiamente illustrato e documentato dalle Amministrazioni resistenti in ordine all'ampio e approfondito *iter* procedurale e istruttorio, adeguatamente partecipato, che ha preparato la delibera regionale di approvazione del PRC (su cui si dirà in dettaglio in prosieguo). Deve altresì qui

evidenziarsi l'ampiezza dei contenuti assegnati al PRC dalla (qui non contestata) legge regionale n. 35 del 2015, in particolare nell'art. 7, al quale si rinvia (basti qui ricordare solo, per esempio, che il PRC deve definire “c) i comprensori estrattivi e gli obiettivi di produzione sostenibile”, “g) i criteri per l'esercizio dell'attività estrattiva, in relazione alle varie tipologie dei materiali da estrazione, con particolare riferimento alla coltivazione dei materiali da taglio/ornamentali presenti”, “i) gli indirizzi per la valorizzazione dei materiali di cava, lo sviluppo e il sostegno delle filiere produttive”, etc.). Ciò a dimostrazione dell'assenza di vizi o lacune formali e procedurali che possano inficiare il piano e a riprova dell'insussistenza degli indici rivelatori di eccesso di potere sotto questo profilo ipotizzati in ricorso.

3.3. In tale contesto il Collegio condivide l'argomento regionale diretto a sottolineare la complessiva tenuta logico-giuridica delle previsioni dei contestati artt. 13 e 14, che esprimono una scelta regionale chiara e coerente, nella direzione di consentire l'attività estrattiva del materiale ornamentale a condizione che il materiale primario estraibile garantisca una resa minima rispetto al materiale complessivamente commercializzabile, così da proporzionare e compatibilizzare l'attività estrattiva, che comporta effetti paesaggisti e ambientali sul territorio permanenti ed irreversibili, nonché il consumo di una risorsa naturale non riproducibile, secondo criteri di sostenibilità ambientale, scoraggiando la produzione di scaglie utilizzate solo per fini industriali e/o da costruzione. È innegabilmente solida la tesi regionale – frutto di non implausibili valutazioni di merito – secondo la quale “Una cava che produce percentuali sbilanciate di detriti a scapito dei blocchi con una resa molto bassa, inferiore al 30/25/20% si configura di fatto come cava di inerti e non di materiali ornamentali e non giustifica i consistenti impatti sul territorio e sul paesaggio ed il depauperamento (irreversibile) della pregiata risorsa lapidea apuana”.

3.4. Più nello specifico, non è fondata la tesi di parte ricorrente secondo la quale la resa minima del 30 per cento sarebbe impossibile da raggiungere, del tutto svincolata dalla realtà dei fatti e dunque manifestamente irrazionale.

3.4.1. Deve in primo luogo sottolinearsi che la soglia del 30 per cento è, nel sistema del PRC, non soltanto abbattibile al 25 per cento dai Piani comunali attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane (mediante il riconoscimento di una franchigia del 5 per cento), ma è per diversi altri aspetti modulabile e adattabile alla varie condizioni fattuali specifiche relative alle singole fattispecie, mostrando in tal modo, nel complesso, un buon grado di elasticità e di aderenza dinamica ai fatti regolati. Il PRC, infatti, ammette altresì che i suddetti Piani comunali possano prevedere una ulteriore riduzione del 5 per cento della resa minima (fino al 20 per cento) per progetti specifici tesi all'incremento dell'occupazione e allo sviluppo delle lavorazioni *in loco* in filiera corta; consente, inoltre, l'individuazione dei ravaneti, per i quali è possibile l'asportazione, ai fini della riqualificazione ambientale e morfologica del territorio e della sicurezza idraulica, senza che tale attività concorra alla determinazione delle percentuali di resa (art. 25), con la facoltà dei Comuni, in sede di rilascio dell'autorizzazione, di incrementare tale percentuale ove, dagli approfondimenti progettuali, ne emerga la possibilità; il Piano prevede inoltre (comma 9 dell'art. 13) che per i lavori di messa in sicurezza espressamente prescritti dagli Enti competenti le volumetrie abbattute o scavate sia per situazioni di criticità impreviste emerse in corso di lavorazione, sia per situazioni previste dal piano di coltivazione ed espressamente validate dagli Enti competenti in fase di *iter* autorizzativo, non concorrano né alla determinazione delle percentuali di resa, né agli obiettivi di produzione sostenibile; in base al comma 5 è poi escluso dal calcolo della resa il materiale detritico utilizzato per il riempimento di gallerie per

finalità connesse alla sicurezza o alle modalità di lavorazione, nonché l'asportazione di quello funzionale alla lavorazione della cava per modifica della viabilità di accesso o apertura sbassi come risultante dal progetto, secondo le modalità di stima dei quantitativi di tale materiale da definirsi nei Piani attuativi dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane (PABE) di cui agli articoli 113 e 114 della legge regionale n. 65 del 2014; ed ancora, ai sensi del comma 7, i materiali derivati, impiegati dall'industria per la realizzazione di prodotti sostitutivi dei materiali da taglio, nel progetto di coltivazione e/o nell'ambito del monitoraggio di cui all'art. 14, possono essere computati ai fini della resa come blocchi, lastre e affini nella misura massima del 10 per cento dei derivati prodotti.

3.4.2. L'elasticità e l'adeguata adattabilità del PRC alle singole situazioni concrete, attraverso lo strumento del "Piano Attuativo del Bacino Estrattivo" (PABE), è ulteriormente dimostrata dalla previsione, contenuta nell'art. 14, di una verifica quinquennale delle rese previste nei progetti di cava, con l'ammissione di appositi accorgimenti progettuali, ove non sia raggiunta la percentuale prevista, per adeguare le produzioni nell'anno successivo. Solo nel caso estremo, nel quale nonostante ogni tentativo di aggiustamento ragionevole, risulti comunque tecnicamente impossibile raggiungere le percentuali di resa previste, allora, ma solo in questo caso, si dovrà procedere con la progressiva chiusura della cava nei tre anni successivi. In questo senso è condivisibile la conclusione regionale, che pone l'accento sulla gradualità del processo applicativo, secondo la quale *"Pertanto, il PRC non impone tout cour una percentuale inderogabile di resa, ma declina puntualmente in rapporto alla resa tutti gli aspetti di tutela, valorizzazione, utilizzo dei materiali di cava in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile, privilegiando il riuso dei materiali assimilabili, necessari a contemperare e bilanciare l'uso efficiente e razionale delle risorse introducendo un livello minimo (comma 2) adeguabile tenendo*

conto: delle caratteristiche fisiche geologiche e strutturali dei materiali e dei siti estrattivi (comma 3); della valorizzazione delle attività economiche e sociali (comma 4); delle esigenze di sicurezza e di processo produttivo (commi 5 e 9); della promozione dell'economia circolare (comma 7). È evidente quindi che la procedura prevista dal PRC ai fini della resa risulta adeguata e proporzionata, dal momento che consente alle imprese di raggiungere in maniera graduale, anche attraverso eventuali correttivi alle iniziali analisi progettuali, gli obiettivi di resa posti dal PRC nella misura del 30% e/o nella diversa percentuale di resa eventualmente rimodulata in applicazione degli specifici correttivi previsti dallo stesso PRC'.

3.4.3. Non è ammissibile in questa sede la replica di parte ricorrente, intesa a evidenziare che, ad oggi, nessuna deroga migliorativa sarebbe stata nei fatti introdotta nel PABE di Carrara approvato dal Comune con deliberazione consiliare n. 71 del 2020, il quale, (scheda 15) *“si limita a prevedere che entro 36 mesi sia eseguito uno studio sulle caratteristiche litologiche e geologico-strutturali dei giacimenti e sullo stato di frantumazione per definire i quantitativi minimi di resa nei limiti previsti dall'art. 13 del PRC, ma, al momento, non prevede alcuna riduzione”*. Tale considerazione critica dovrebbe, se del caso ed eventualmente, essere proposta avverso questa delibera consiliare del Comune di Carrara, che non rientra nell'oggetto della presente causa.

3.4.4. Occorre poi considerare la replica regionale, secondo la quale, contrariamente a quanto affermano le ricorrenti, la resa deve essere calcolata sul totale commercializzato e non sull'estratto/abbattuto/escavato, poiché non sono computati ai fini della resa i materiali stoccati in cava ed utilizzati per la gestione interna dei cantieri, quali rampe, strade, ripristini, *etc.*, sicché la percentuale di resa del 30 per cento, se correttamente riferita al materiale destinato alla commercializzazione e non al materiale complessivamente scavato, risulta meno gravosa e più agevolmente raggiungibile. Questo argomento presenta un'evidente

incidenza, non irrilevante, sul computo del rapporto percentuale criticato da parte ricorrente, poiché consente di abbatterne significativamente l'effettiva dimensione. Sul punto i ricorrenti hanno replicato nella memoria del 20 agosto 2021 sostenendo che *“i ripristini di strade o la creazione di rampe non costituiscono certamente attività ordinaria, e pertanto la loro incidenza è molto modesta e non influisce sul rapporto tra materiale commerciabile escavato (blocchi e derivati dall'escavazione di blocchi) e i blocchi stessi”*. Indipendentemente dal grado di incidenza percentuale di questi materiali, resta il fatto che anche questo elemento concorre a ridimensionare la contestata rigidità della soglia del 30 per cento.

4. In ricorso sono poi proposte ulteriori, più specifiche censure sulle disposizioni recate dagli artt. 13 e 14 oggetto di lite. Ma anch'esse risultano infondate (e in parte inammissibili).

4.1. Un primo profilo di censura obietta che la Regione avrebbe omesso un'adeguata rilevazione e considerazione dei dati storici relativi alle rese effettive delle cave di marmo del comparto apuano, essendosi limitata alle rese del solo quadriennio 2013-2016, senza una comparazione con i dati di altri giacimenti di pari caratteristiche o comunque assimilabili; la resa minima del 30 per cento sarebbe irragionevole perché in contrasto con i dati esaminati dalla Regione Toscana per il quadriennio 2013-2016, che avrebbero evidenziato una resa media che oscilla tra il 22 e il 29 per cento nel comprensorio di Carrara e Massa.

4.1.1. La tesi è adeguatamente resistita, a giudizio del Collegio, dalla replica regionale, secondo la quale il quadriennio 2013-2016 è stato utilizzato solo per la determinazione degli obiettivi di produzione sostenibile, mentre il limite del 30 per cento deriva da una media delle produzioni dell'intero comprensorio marmifero Apuo Versiliese, tiene conto dell'andamento storico delle produzioni ed è

confermato dai dati di rilevamento delle attività estrattive comunicati annualmente dai Comuni, rilevati dal 2007 ad oggi. Non deve poi essere sottovalutato il fatto, giustamente sottolineato nella relazione regionale, che già la previgente pianificazione costituita dal PRAER (delibera regionale n. 27 del 27 febbraio 2007, Elaborato 2, Parte II, capitolo secondo) dettava specifiche prescrizioni per l'utilizzazione e valorizzazione della risorsa lapidea, prevedendo, in particolare, nel paragrafo 2.1, che *“L'utilizzazione della risorsa lapidea nelle cave di materiali ornamentali deve essere tesa alla massima valorizzazione degli stessi individuando, in funzione delle caratteristiche litologiche e geologico-strutturali dei giacimenti e dello stato di fratturazione locale delle bancate, i quantitativi minimi da destinarsi esclusivamente alla trasformazione in blocchi, lastre ed affini quali listelli e masselli, con esclusione dei materiali frantumati. Per i marmi del comprensorio apuano, esterni alla competenza del Parco, tali quantitativi minimi dovranno essere non inferiori al 25% della produzione complessiva di progetto risultante dal piano di coltivazione, con verifiche su base annuale. Per tutti gli altri materiali ornamentali, caratterizzati generalmente da minore compattezza, detta percentuale non dovrà essere inferiore al 20%”*.

4.1.2. Alla luce delle esposte considerazioni, ritiene il Collegio che la percentuale del 30 per cento, come modulata e articolata nell'art. 13 del PRC impugnato, risulti logica, coerente, proporzionata e non irragionevole, non presentando i vizi di eccesso di potere denunciati in ricorso.

4.1.3. Non senza dover aggiungere, per completezza di trattazione del tema, che le censure *de quibus* sarebbero evidentemente inammissibili ove intese (invece) nel senso di richiedere al Giudice una sostituzione delle non irragionevoli e proporzionate determinazioni dell'Amministrazione regionale con diverse e alternative conclusioni, posto che, ad avviso del Collegio, pur ammettendosi un sindacato intrinseco e pieno sull'esercizio della discrezionalità tecnica, spinto fino

alla verifica dell'adeguatezza del metodo tecnico-scientifico adoperato dall'amministrazione e della stessa attendibilità dei risultati raggiunti (alla stregua della migliore scienza e conoscenza disponibili nello specifico campo indagato), comunque un siffatto sindacato, per non esondare dall'alveo del giudizio di legittimità e invadere quello del merito insindacabile degli apprezzamenti di convenienza e di opportunità riservati all'amministrazione, non può e non deve spingersi fino al punto da duplicare l'istruttoria in sede giustiziale (mediante verifica o consulenza tecnica) per attingere nuovi e autonomi risultati da sovrapporre alla scelta amministrativa. Peraltro, questo Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, in una recente pronuncia (della Sez. IV, 20 agosto 2021, n. 5964, in una fattispecie riguardante la trattazione del tema delle cave nelle Alpi Apuane nel piano paesaggistico della Toscana del 2015), ha puntualizzato che le *“scelte amministrative generali connotate da lata discrezionalità”*, quali sono quelle proprie degli atti di pianificazione, sono *“sindacabili in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di macroscopica illogicità”* (tesi che si giustifica e si comprende appieno, anche in chiave di attento rispetto del principio di separazione dei poteri, ove si consideri l'impegnativo e gravoso *iter* formativo dei piani, che investe anche il livello politico del consiglio regionale, quale può qui evincersi, per la fattispecie in esame, da quanto si osserverà in prosieguo); analogamente questa Sezione, sempre in una fattispecie concernente l'attività estrattiva di cava, ha avuto modo di ribadire (parere n. 195 del 15 febbraio 2021) che *“per giurisprudenza costante, le scelte di pianificazione del territorio, tra cui rientra l'attività di progettazione dei lotti pubblici di cava, sono espressione di discrezionalità particolarmente lata della pubblica amministrazione, sulla quale non è ammesso un sindacato di merito del giudice, ma solo l'esame di eventuali vizi di legittimità. La discrezionalità tecnica che viene qui esercitata è sindacabile esclusivamente sotto il profilo della illogicità, irragionevolezza e*

abnormità delle determinazioni assunte. Infatti, per il principio di separazione dei poteri, il giudice amministrativo non può sostituire le proprie valutazioni a quelle della pubblica amministrazione”.

Ora, pur volendo in tesi ammettere per mera ipotesi dialettica una declinazione del modo e dell'oggetto del sindacato di legittimità sull'atto di pianificazione più ampia di quanto questo Consiglio di Stato non abbia ritenuto possibile nelle ora richiamate pronunce, resta ferma, ad avviso del Collegio, l'invalidabilità del suindicato limite della non sostituibilità delle valutazioni e delle scelte pianificatorie della Regione allorquando esse resistano, come avviene nel caso in esame, a un serrato test critico in punto di ragionevolezza, proporzionalità, interna coerenza, logicità e non erroneità dell'analisi dei presupposti fattuali presi a riferimento.

4.2. Secondo i ricorrenti, poi, l'imposizione del limite minimo di resa del 30 per cento (pur con i correttivi introducibili in fase attuativa dai Comuni), determinerebbe una disparità di trattamento rispetto a tutte le altre cave di materiali ornamentali nella Regione Toscana, per le quali la resa è del 25 per cento (punto III.j del terzo motivo). In senso contrario può agevolmente replicarsi, da un lato, richiamando la nota e indiscussa assoluta unicità del comparto apuano, oltre che la sua specialissima valenza paesaggistico-ambientale, non riscontrabile negli altri comparti richiamati a raffronto, dall'altro lato ribadendo che, in definitiva, in sede applicativa, tramite i PABE comunali, la resa ben potrebbe mediamente attestarsi, anche per l'area delle Apuane, intorno al medesimo livello percentuale del 25 per cento riferito agli altri comparti, sicché è da escludere che sussista la denunciata illegittimità per disparità di trattamento. L'eterogeneità delle situazioni chiamate a raffronto emerge in modo evidente e risulta adeguatamente presa in considerazione dall'Amministrazione, lì dove, nelle pagg. 38-40 della Relazione di Piano, si evidenzia come gli indicatori dei quantitativi volumetrici estratti e della superficie di suolo consumata e i valori rilevati

nel complesso apuo-versiliese non siano minimamente paragonabili al resto del territorio toscano (dovendosi anche in questa ribadire che il comprensorio apuo-versiliese del distretto del marmo presenta una peculiare incidenza per numero di cave, per contiguità di tali impianti, per ritmi e tipologie di estrazione, con ricadute sul territorio e sull'ambiente che non sono in alcun modo paragonabili con altri comprensori estrattivi presenti nel resto del territorio regionale ed anche nazionale).

4.2.1. Inconferenti, per le medesime ragioni ora esposte, appaiono i dati forniti nelle relazioni tecniche depositate dalla parte ricorrente e richiamate nella memoria finale del 20 agosto 2021, secondo i quali *“A livello mondiale la resa nei graniti va mediamente dal 5 al 15% e nei marmi non supera il 15%. In particolare, in relazione al marmo, viene citato uno studio del gruppo di lavoro OSNET, finanziato dall'Unione Europea tra fine anni '90 e primo decennio 2000, con riferimento ad un paper del 2002, da cui si ricava che la resa media in Europa, relativamente ai marmi, è ricompresa in un valore tra il 10 e il 20%”*. La media al livello mondiale della resa nell'estrazione dei marmi non può certo costituire un parametro idoneo a definire gli obiettivi legittimamente perseguiti dal piano. Alla stessa stregua, l'assoluta peculiarità delle Alpi Apuane rende non utile la considerazione per cui in Italia le regioni che hanno approvato un piano regionale cave (Piemonte e Veneto) non hanno incluso alcuna previsione di resa minima.

4.3. La Regione non avrebbe inoltre considerato la oggettiva aleatorietà delle previsioni di resa delle attività estrattive, che *“iniziano e proseguono senza avere la possibilità di conoscere con esattezza scientifica la realtà produttiva del bacino di interesse”*.

4.3.1. Anche su questo punto la Regione ha adeguatamente replicato evidenziando come nel ciclo di vita di una cava ci possono essere periodi con produzioni di derivati, o addirittura di residui non commercializzabili, molto alte e periodi con rese di blocchi maggiori del 30 per cento. Ed è proprio in ragione di tale variabilità che

si è reso necessario operare con una stima media attentamente calibrata, aperta, come si è visto, ad aggiustamenti locali specifici e con una adeguata gradualità applicativa nel tempo. In questo senso correttamente il PRC, come osservato condivisibilmente dalla Regione, prende a riferimento – pur con l'inevitabile livello di approssimazione fisiologico in qualunque misura predittiva - l'intero arco di vita di una cava.

4.4. Irrazionale sarebbe anche la disciplina recata dal comma 8 dell'art. 13 della disciplina di piano per i lavori di scoperchiatura o di messa in sicurezza permanente.

4.4.1. In replica la Regione ha fatto presente che il materiale relativo alle così dette scoperchiature non concorre ai fini del rapporto blocchi/derivati ed ha giustamente osservato che i lavori di scoperchiatura per l'apertura dei fronti sono particolarmente impattanti sul paesaggio, donde la logicità e ragionevolezza della misura in esame, in quanto intesa a privilegiare le cave capaci di ottimizzare i cantieri di scavo che comportano minori scoperchiature e aperture di nuovi fronti, quale le cave in galleria e/o cave in cui il giacimento marmifero di qualità sia facilmente raggiungibile.

4.5. Secondo parte ricorrente sarebbe eccessivamente rigida la previsione che consente ai Comuni di ridurre in sede di piani attuativi al 25 per cento la resa minima obbligatoria ("quota di franchigia" del 5 per cento), poiché anche tale resa sarebbe del tutto inadeguata alle condizioni concrete di determinate cave. Il pianificatore regionale, secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza, avrebbe dovuto introdurre dei criteri "mobili" di istruttoria da attuare da parte dei Comuni al fine di calibrare il limite minimo della resa alle esigenze ed alle caratteristiche reali delle singole cave.

4.5.1. Anche questa doglianza risulta infondata. Essa è infondata in primo luogo alla luce di quanto già argomentato sopra, *sub* par. 3.4.1, dove si è analizzata la complessa

articolazione dei dispositivi contenuti nell'art. 13, che introducono adeguati livelli di elasticità, di adattabilità e di gradualità nell'applicazione delle soglie contestate, a dimostrazione, dunque, dell'infondatezza della contestazione di eccessiva rigidità del meccanismo predisposto dal piano impugnato. Ma la censura si appalesa infondata anche sotto un altro profilo, poiché essa, in definitiva, finisce per mettere in discussione la stessa possibilità del ricorso allo strumento del piano, dubitando dell'adeguatezza di tale tipo di atto generale a governare le fattispecie trattate e quasi postulando la indefettibile necessità di procedere caso per caso con singoli provvedimenti tarati direttamente sulle dimensioni e le caratteristiche di ciascuna cava. Tesi, questa, non condivisibile, poiché contesta, in definitiva, la stessa scelta del legislatore regionale, che ha invece (peraltro del tutto ragionevolmente) demandato a un apposito strumento di pianificazione di settore il compito di governare, in termini opportunamente unitari e omogenei, assicurando la necessaria visione dinamica d'insieme dei fenomeni disciplinati, lo svolgimento delle attività di cava nel comparto in trattazione, al fine di una loro compatibilizzazione con i valori di conservazione e di tutela paesaggistico-ambientale. Con l'ulteriore considerazione aggiuntiva che, peraltro, come già evidenziato, la disciplina concreta e puntuale della singola attività di cava nel sistema della legge regionale è opportunamente demandato al piano locale e, a valle, al singolo provvedimento autorizzatorio. Va dunque condivisa la replica regionale, secondo la quale *“Saranno i PABE, alla luce degli specifici quadri conoscitivi di dettaglio, a diversificare gli ambiti con rese diverse in relazione alle caratteristiche litologiche e geologico strutturali dei giacimenti e dello stato di fratturazione delle bancate”*.

4.5.2. Nella memoria di replica in data 20 agosto 2021 la parte ricorrente obietta che la percentuale del 30 per cento, costituendo una soglia minima che deve essere

necessariamente raggiunta, non può essere definita in base a una media, posto che, come risulta dalle relazioni tecniche di parte (documenti nn. 6 e 7 allegati al ricorso) *“il limite del 30% non solo non costituisce una minima resa facilmente raggiungibile, ma non è stata raggiunta dalla pressoché totalità delle aziende del settore e questo non è contestato nelle difese della Regione Toscana”* (la resa di quindici cave prese in esame si attesterebbe su valori che variano dal 12,94 al 28,79 per cento).

La replica non persuade poiché ripropone in sostanza la logica, già qui criticata, in base alla quale il piano, lungi dal perseguire nuovi e migliori obiettivi (da raggiungere gradualmente nel tempo), avrebbe dovuto fotografare l'esistente, confermando lo *status quo*. Ma, se così fosse, nessuna pianificazione e nessun governo delle attività estrattive sarebbe possibile se non al livello di mera ricognizione e conferma dello stato esistente o di singolo provvedimento adesivo alle condizioni specifiche di ciascuna cava. In questa logica, di pretesa conferma statica dell'esistente, parte ricorrente osserva criticamente che *“La stessa analisi contenuta nel PRC, indica come resa media di tutte le cave cumulate nei comuni di Carrara e Massa una percentuale tra il 22 e il 29% nell'arco di quattro anni (v. ad esempio tavola QC08 del PRC con le produzioni relative al 2013 – pag. 4 relazione Gardenato)”*, sicché *“Se in nessuno degli anni di riferimento viene raggiunto il 30% di resa, già questo dato, l'unico ricavabile dal PRC, rende manifestamente irragionevole la previsione di una percentuale minima del 30%, soglia limite al di sotto della quale le cave dovrebbero cessare l'attività”*. Il punto di diritto che consente di superare questa obiezione e di riaffermare la legittimità dell'operato della Regione consiste nel rilievo della funzione naturalmente dinamica e proattiva dello strumento di pianificazione, che legittimamente si ripropone un obiettivo di migliore compatibilizzazione tra la prosecuzione delle attività estrattive e la tutela dei valori ambientali e paesaggistici, al di là, dunque, della mera conferma dell'esistente (che, in questa logica, non

avrebbe richiesto né giustificato alcun atto di pianificazione; in questo senso si veda anche il recente parere della Sezione, sempre in materia di cave, n. 195 del 15 febbraio 2021). Il “delta” tra le posizioni di parte ricorrente e la soglia del 30 per cento (riducibile, a livello di PABE, fino al di sotto del 20 per cento), da raggiungere in cinque più tre anni (salva revisione degli obiettivi dopo i primi cinque anni), non è, secondo il Collegio, né illogica, né irragionevole.

4.6. Infine, sarebbe mancata la necessaria partecipazione procedimentale delle imprese estrattive del distretto apuo-versiliese destinatarie di questa disciplina speciale.

4.6.1. Dell'infondatezza di questa censura si è già detto sopra, *sub* par. 3.2, ma a dimostrazione ulteriore di tale conclusione è sufficiente la lettura della “Relazione Generale” al PRC, nella quale si dà atto che il piano è stato elaborato assicurando ogni utile forma di confronto, concertazione, informazione e partecipazione, come previsto dalla normativa regionale in materia di programmazione, governo del territorio (legge regionale n. 65 del 2014) e valutazione ambientale strategica (legge regionale n. 10 del 2010): il processo partecipato è iniziato con la nomina del garante regionale dell'informazione e della partecipazione (decreto n.83 del 18 maggio 2016), è proseguito con la creazione di un'apposita pagina web del garante dedicata all'informazione sul Piano, con accesso alla documentazione e con facoltà di chiunque vi avesse interesse di presentare osservazioni e contributi entro 90 giorni a partire dal 19 ottobre 2016 (con l'acquisizione di 94 contributi); l'iter partecipativo ha visto quindi una seconda fase con l'approvazione del “Documento di avvio” (delibera di giunta n. 811 del 1° agosto 2016), con termine di 60 giorni per l'invio dei contributi/osservazioni; vi sono state quindi le consultazioni in sede di VAS, un'apposita riunione congiunta del tavolo di concertazione istituzionale e generale

in data 20 gennaio 2017, nonché tre incontri tenutisi nel mese di novembre (riservati il primo alle categorie economiche, il secondo alle associazioni ambientaliste, il terzo, invece, aperto a tutta la collettività e ai rappresentanti delle amministrazioni locali), cui si sono aggiunti altri incontri ristretti di natura tecnica (con l'acquisizione di 190 contributi partecipativi); nei mesi di giugno e luglio 2018 si è tenuta poi una serie di incontri con i Comuni; quindi la proposta di piano (delibera di giunta n. 8 del 29 settembre 2018) è stata pubblicata sul sito istituzionale della Regione Toscana e sottoposta a concertazione, ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale n. 1 del 2015, mediante l'apertura di un tavolo generale di confronto tra rappresentanze istituzionali, parti sociali e associazioni, tenutosi in data 9 ottobre 2018, a seguito del quale sono pervenuti altri 42 contributi; la proposta della giunta (delibera n. 41 del 18 febbraio 2019) è stata quindi esaminata e ampiamente discussa in seno al consiglio regionale dal mese di marzo 2019 al mese di luglio 2019; il 31 luglio 2019 il consiglio ha adottato il piano, con delibera n. 61, e si è aperta l'ulteriore fase di partecipazione (dal 21 agosto 2019 al 20 ottobre 2019) per la presentazione delle osservazioni ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale n. 65 del 2014 e dell'articolo 25 della legge regionale n. 10 del 2010, con n. 171 osservazioni pervenute, suddivise in 813 sub-osservazioni, appositamente istruite dalla giunta, che ha quindi proposto (con delibera n. 106 del 3 febbraio 2020) talune modifiche agli elaborati, cui sono seguiti ulteriori emendamenti presentati dinanzi alle competenti commissioni consiliari.

5. Conclusivamente, per tutti gli esposti motivi, il ricorso deve giudicarsi infondato e deve come tale essere respinto.

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE F/F
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO
Maria Grazia Salamone

LAVORI PUBBLICI