

Il T.a.r. per la Toscana rimette alla Corte costituzionale la legge regionale toscana in materia di cave laddove, nel disciplinare la decadenza dell'autorizzazione in caso di escavazione superiore alla volumetria autorizzata, prevede un limite di tolleranza espresso nell'ammontare fisso di mille metri cubi anziché in termini proporzionali rispetto alle dimensioni dei siti estrattivi.

T.a.r. per la Toscana, sezione II, ordinanza 23 aprile 2019, n. 600 – Pres. Trizzino, Est. Cacciari

Miniere e Cave – Toscana – Materiale escavabile – Decadenza per superamento della volumetria autorizzata – Limite di tolleranza – Individuazione in termini quantitativi e non proporzionali a dimensioni della cava – Irragionevolezza – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata la quesitone di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lett. a), l. reg. Toscana n. 35 del 2015 per contrasto con l'art.3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza in quanto prevede un medesimo trattamento per situazione diverse tra loro; in particolare non appare ragionevole che a fronte della diversità delle dimensioni delle cave la legislazione regionale toscana preveda un limite di tolleranza generale negli scavi, rispetto ai volumi autorizzati, espresso in termini quantitativi anziché in termini proporzionali alle dimensioni di ciascun sito estrattivo (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Toscana, nell'ambito di un complesso contenzioso in tema di coltivazione di cava di marmo nel comprensorio delle Alpi apuane a Carrara, che è stato in parte definito con la sentenza parziale 16 aprile 2019, n. 571 (soprattutto in punto di interpretazione del concetto di "escavazione oltre il perimetro autorizzato" e quindi sul rapporto tra "area a destinazione estrattiva" e perimetro del "sito estrattivo"), ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di cui alla massima, con riferimento alla decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva in caso di superamento della volumetria autorizzata, ritenendo in particolare che la previsione di un limite di tolleranza determinato in termini quantitativi sia irragionevole e quindi in contrasto con l'art. 3 Cost.

II. – L'evocata disciplina della legge regionale Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (portante "Disposizioni in materia di cave") dispone, per i profili rilevanti nella fattispecie di cui all'ordinanza in rassegna, quanto segue:

- all'art. 16 disciplina la "autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva" e al successivo art. 18 indica "oggetto e contenuto dell'autorizzazione", precisando che

essa *“ha per oggetto il sito estrattivo, gli interventi di risistemazione ambientale, durante e al termine della coltivazione, l’indicazione delle garanzie finanziarie per il suo ripristino”* nonché indica *“l’oggetto dell’attività estrattiva e l’individuazione degli elementi essenziali del progetto di coltivazione”*;

- l’art. 23 si occupa delle *“varianti all’autorizzazione”*, richiedendo il rilascio di nuova autorizzazione in presenza della variazione di una delle condizioni elencate dalla norma, tra cui, al comma 1, lett. a), *“ampliamento delle volumetrie di scavo eccedenti il limite massimo di 1.000 metri cubi”*;
- l’art. 21, rubricato *“sospensione e decadenza dell’autorizzazione”*, commina la decadenza dell’autorizzazione, tra le altre ipotesi, in caso di *“realizzazione di interventi in difformità dal progetto autorizzato che comportino varianti sostanziali di cui all’articolo 23, comma 1”*;
- il combinato disposto degli artt. 21 e 23, comma 1, lett. a), determina quindi che si ha decadenza dall’autorizzazione in caso di ampliamento della volumetria di scavo eccedente il limite massimo di 1.000 mc rispetto all’autorizzato.

III. – Nell’ordinanza in rassegna il T.a.r. per la Toscana – evidenziata la rilevanza della questione al fine del decidere poiché i provvedimenti di decadenza impugnati si fondano sul superamento, da parte della ricorrente, di tale limite quantitativo di tolleranza nella estrazione del marmo nella cava apuana - giunge a sollevare questione di costituzionalità dell’art. 23, comma 1, lett. a) della legge regionale n. 35 del 2015 sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) l’autorizzazione alla escavazione prevede un limite massimo di volumetria di materiale escavabile con riferimento ai singoli siti estrattivi; la legislazione regionale, precisamente l’art. 23, comma 1, lett. a) della L.R. n. 35/2015, stabilisce però un margine di tolleranza nella misura di 1.000 m³: ne segue che il superamento della volumetria autorizzata contenuto entro tale limite non necessita di una nuova autorizzazione, ma obbliga l’impresa unicamente ad inoltrare una segnalazione certificata di inizio attività senza configurare una fattispecie di escavazione in assenza di titolo, cui conseguirebbe la grave sanzione della decadenza dall’autorizzazione a carico dell’impresa, come invece accade nel caso di superamento dei 1.000 mc;
- b) il lavoro di escavazione del marmo non è esattamente programmabile a priori; se in linea generale una corretta progettazione ed un’efficace direzione lavori sono in grado, rispettivamente, di prevenire e risolvere le problematiche che emergono nel corso degli scavi, non si può escludere che, per fatti imprevedibili anche con la diligenza professionale, nel corso delle lavorazioni nasca l’esigenza di procedere rapidamente all’aumento della volumetria di scavo: è quindi

- ragionevole che all'escavatore venga concesso un margine di tolleranza entro il quale procedere a variazioni in aumento delle volumetrie autorizzate, senza dover attendere i tempi del nuovo procedimento autorizzatorio;
- c) appare però irragionevole la predeterminazione legislativa di un limite quantitativo valido in linea generale per tutte le cave, a prescindere dalle dimensioni di ciascuna di esse:
- c1) il limite di 1.000 m³ può essere sufficiente ad affrontare gli imprevisti in una cava di dimensioni modeste, ma può rivelarsi del tutto insufficiente con riguardo ad una cava di dimensioni ampie;
 - c2) un conto infatti è una cava con fronte pari, ad esempio, a metri 500; altro conto è la cava con fronte esteso per chilometri: in quest'ultima si può ragionevolmente ritenere che sia facile arrivare a colmare il margine di tolleranza oggi vigente o addirittura a superarlo anche senza averne la percezione, e ciò comporta la gravissima conseguenza della decadenza dall'autorizzazione;
 - c3) si tratta di situazioni differenti tra loro che il legislatore regionale invece, ai fini che qui interessa, tratta in modo eguale;
- d) è orientamento costante della Corte costituzionale quello secondo cui costituisce violazione del principio di eguaglianza il fatto di parificare situazioni oggettivamente diverse; mentre per contro non sussiste detta violazione laddove una diversità di disciplina corrisponda ad una diversità di situazioni, sempre con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza:
- d1) si ha quindi violazione del principio di uguaglianza ogni qualvolta la legge, senza un ragionevole motivo, prevede un trattamento eguale in situazione diverse;
 - d2) nel caso in esame non appare ragionevole che a fronte della diversità delle dimensioni delle cave la legislazione regionale toscana preveda un limite di tolleranza generale negli scavi, rispetto ai volumi autorizzati, espresso in termini quantitativi anziché in termini proporzionali alle dimensioni di ciascun sito estrattivo.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- e) sulla disciplina degli agri marmiferi di Massa e Carrara, in dimensione storica e di individuazione delle più rilevanti tematiche giuridiche coinvolte, cfr. F. MERUSI e V. GIOMI (a cura di), *La disciplina degli Agri Marmiferi fra diritto e storia*, Torino, 2007, ove si segnalano in particolare i contributi di A. FIORITTO, *Gli agri marmiferi di Massa e Carrara tra competenze statali, regionali e locali*, S.

MENCHINI, *Il microsistema della disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara*, V. GIOMI, *Considerazioni e profili critici sulla specialità del regime giuridico degli agri marmiferi di Carrara e Massa*, F. MERUSI, *La disciplina degli agri marmiferi tra diritto e storia*; cfr. anche A. ANDRONIO, *La questione degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara: rapporti fra "legge estense", legge mineraria, legge regionale e regolamenti comunali* in *Riv. giur. ambiente*, 1996, 5, 870;

- f) sul regime giuridico degli agri marmiferi di Massa e Carrara cfr. Corte cost., 24 ottobre 2016 n. 228 (in *Foro it.*, 2016, I, 3701, *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 996, *Giur. cost.*, 2016, 1804, con nota di ESPOSITO); la sentenza affronta la tematica della qualificazione giuridica dei «beni stimati», come beni del patrimonio indisponibile dei comuni di Massa e di Carrara oppure come beni di proprietà privata; la Corte definisce i «beni stimati», di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751, come cave di limitate dimensioni territoriali, le quali, in ragione delle peculiari caratteristiche morfologiche che le contraddistinguono, non sono ormai coltivabili singolarmente e risultano in parte incorporate all'interno di una stessa unità produttiva insieme a cave pubbliche, soggette a concessioni comunali e giunge a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 32, 2° comma, l.reg. Toscana 25 marzo 2015 n. 35, nella parte in cui procede ad una qualificazione dei «beni stimati» nel senso della natura pubblica dei medesimi, quali facenti parte del patrimonio indisponibile dei comuni di Massa e Carrara, poiché la questione rientra nella materia «ordinamento civile» di competenza legislativa esclusiva dello Stato; cfr. anche Corte cost., 20 novembre 1995, n. 488 (in *Riv. giur. edilizia*, 1996, I, 27, *Giur. cost.*, 1995, 4186), che ha dichiarato che non sono fondate, in riferimento all'art. 117 Cost., le questioni di l.c. della l.reg. Toscana riapprovata il 28 febbraio 1995 (disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei comuni di Massa e Carrara), non sussistendo la lamentata violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di cave, rispetto a cui la competenza legislativa regionale è di tipo concorrente;
- g) sul principio di eguaglianza e sulla ragionevolezza delle scelte legislative deve osservarsi che secondo l'elaborazione dottrinale classica, il controllo di ragionevolezza può dispiegarsi, in linea generale, secondo due diverse direttrici:
- g1) come controllo di ragionevolezza <estrinseca>, conformemente alla sua derivazione dal principio di eguaglianza, cioè come il risultato di un giudizio relazionale, fondato cioè sul raffronto con un *tertium comparationis* (cfr. in dottrina, per i contributi classici: PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1984, I, 219 ss.;

ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, voce dell'Enciclopedia del diritto, Milano, 1987, XXXVI, 558 ss.; SERGES, *Questione di legittimità costituzionale alla stregua del principio di eguaglianza ed individuazione del «tertium comparationis»*, in *Giur. it.*, 1989, IV, 3 ss.; BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1982, 42 ss.);

- g2) come controllo di ragionevolezza <intrinseca>, nel senso cioè di una valutazione circa la giustizia o la bontà in sé della legislazione e, quindi, di un'irragionevolezza risultante anche dalla stessa disposizione impugnata, isolatamente considerata, e non necessariamente dal confronto di quest'ultima con altra disposizione analoga (cfr., in particolare, in dottrina, CORASANITI, *Principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994; ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 ss.; più di recente, in generale, cfr. MARTINEZ, *Diritto costituzionale*, Milano, 2013, XIII ed., 544 ss., nonché J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, aggiornato al 2011);
- h) sull'applicazione dei criteri del sindacato di ragionevolezza al campo economico-finanziario, specialmente alla luce della nuova formulazione dell'art. 81 Cost., cfr. V. POLI, *Il controllo della Corte costituzionale (al tempo della crisi) sulle leggi in materia economica*, in *Foro it.*, 2014, V, 19, con riferimenti anche a giurisprudenza straniera, ove si propone "un test di ragionevolezza incentrato sull'attendibilità tecnico-finanziaria delle leggi in materia economica" (nell'ambito del quale "la necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio non ha una prevalenza incondizionata sulle previsioni e gli interessi tutelati dalla Costituzione", tenendo presente che "le stesse politiche di equilibrio non possono essere perseguite ad ogni costo e contro la logica delle dinamiche più scientificamente consolidate della politica finanziaria fiscale ed economica in genere");
- i) sul tema uguaglianza e ragionevolezza in giurisprudenza cfr. da ultimo:
- i1) Corte cost., 21 febbraio 2019, n. 20 (oggetto della News US n. 28 in data 4 marzo 2019) secondo cui "è costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di

selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dovendosi considerare adeguatamente, da parte del legislatore, il grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'ambito di esercizio delle relative funzioni, prevedendo coerentemente livelli differenziati di pervasività e completezza delle informazioni reddituali e patrimoniali da pubblicare, ed essendo altresì necessario, al fine di evitare che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di proporzionalità, operare una distinzione all'interno della categoria dei dirigenti amministrativi in ordine al livello di potere decisionale o gestionale esercitato";

- i2) Corte cost., 7 aprile 2016, n. 79 (in *Foro it.*, 2016, I, 1521, *Giur. costit.*, 2016, 712, con nota di BORRELLO, *Regioni*, 2016, 719, con nota di DOLSO), che ha dichiarata infondata "la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, 5° e 6° comma, l. 25 marzo 1993 n. 81, nella parte in cui sanziona penalmente il divieto per tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa, in relazione all'art. 9 l. 22 febbraio 2000 n. 28, che non prevede alcuna sanzione per l'analogo divieto per la campagna elettorale per le elezioni politiche, in riferimento all'art. 3 cost.";
- i3) Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85 (in *Foro it.*, 2014, I, 441, *Giur. costit.*, 2013, 1424, con note di ONIDA, PULITANÒ, BIN, SERENO), relativa alla vicenda ILVA, secondo cui "È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 3 l. 24 dicembre 2012 n. 231 (recte degli art. 1 e 3 d.l. 3 dicembre 2012 n. 207, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, 1° comma, l. 231/12), nella parte in cui prevedono che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale con decreto del presidente del consiglio dei ministri e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a trentasei mesi, anche laddove sia stato disposto il sequestro preventivo degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili, ed indicano l'impianto siderurgico Ilva di Taranto come stabilimento di interesse strategico nazionale, in riferimento agli art. 2, 3, 9, 2° comma, 24, 1° comma, 32, 41, 2° comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 cost.";

- i4) Corte cost., sentenza 2 novembre 1996, n. 370 (in *Foro it.*, 1997, I, 1695, con nota di TRAMONTANO, in *Dir. pen. e proc.*, 1996, 1473, con nota di PISA, in *Corriere giur.*, 1997, 405, con nota di LANZI, in *Nuovo dir.*, 1996, 1141, con nota di NUNZIATA, ed in *Giur. cost.*, 1996, 3351, con note di MICHELETTI e INSOLERA), sul test di proporzionalità e sul sindacato di ragionevolezza e razionalità; è la sentenza con la quale fu dichiarato incostituzionale il reato di possesso ingiustificato di valori (art. 708 c.p.), ma fu per contro salvata l'omologa contravvenzione di cui all'art. 707 c.p. (possesso ingiustificato di chiavi o grimaldelli); in tema, per l'applicazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza nella previsione delle pene, nonché sullo *status* del principio di proporzionalità dei trattamenti punitivi, cfr., da ultimo, in dottrina, E. COTTU, *Giudizio di ragionevolezza e vaglio di proporzionalità della pena: verso un superamento del modello triadico?*, in *Dir. pen processo*, 2017, 473;
- j) sulla più recente giurisprudenza in materia di cave si vedano:
- j1) Corte cost. 23 luglio 2018, n. 176 in *Foro it.*, 2019, I, 762, secondo cui "È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 1° comma, lett. c), l.reg. Campania 28 luglio 2017 n. 22, nella parte in cui prevede la proroga delle concessioni aventi ad oggetto la ricomposizione ambientale delle cave abbandonate con possibilità di coltivazione e commercializzazione dei materiali estratti, in riferimento all'art. 117, 1° e 2° comma, lett. e) e l), cost.";
- j2) Corte cost., 26 aprile 2018, n. 89 (in *Foro it.*, 2018, I, 2302 e oggetto della News US in data 4 maggio 2018) che, nel dichiarare in parte inammissibili e in parte infondate le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Sicilia, attribuisce natura non tributaria ai contributi legati all'attività estrattiva da cava e conferma i limiti entro i quali il sistema costituzionale tuteli l'affidamento del privato da interventi del legislatore che modifichino retroattivamente rapporti di durata; con riferimento al carattere non tributario del contributo previsto dall'art. 15 della legge della Regione Toscana n. 78 del 1998, recante disposizioni in materia di miniere (abrogata e sostituita da disposizione di analogo tenore), che destinava il contributo in questione alla realizzazione di interventi infrastrutturali e di opere di tutela ambientale comunque correlati alle attività estrattive, nonché alle incombenze amministrative legate a tale attività di impresa, ripartendo il riscosso tra i Comuni interessati e la Regione, si vedano: Cass. civ., sez. un., 24 dicembre 2009, n. 27347; Cass. civ., sez. un., 19 dicembre 2009, n. 26815;

- j3) Corte cost. 16 settembre 2016, n. 210 (in *Foro it.*, 2016, I, 3397, *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 687, *Riv. giur. ambiente*, 2017, 62 [m], con nota di TANZARELLA), secondo cui “Sono incostituzionali gli art. 3, 1° comma, l.reg. Liguria 6 marzo 2015 n. 6, nella parte in cui sostituisce il previgente obbligo di coerenza del piano regionale delle attività estrattive al piano territoriale di coordinamento paesistico con un vincolo di mero raccordo tra i due atti; 4, 1° comma, stessa l. reg., nella parte in cui sopprime il riferimento alla necessità che il progetto di piano regionale delle attività estrattive adottato dalla giunta regionale debba essere corredato dal rapporto ambientale; 8, 3° comma, 11, 2° comma, 17, 2° e 3° comma, e 24, 1° e 2° comma, stessa l. reg., nella parte in cui introducono la previsione di «margini di flessibilità» dell’autorizzazione paesaggistica per l’esecuzione e l’autorizzazione all’esercizio dell’attività estrattiva; 15, 1° e 2° comma, stessa l. reg., nella parte in cui consente di effettuare, negli impianti a servizio dell’attività di cava, il recupero e la lavorazione di materiali di provenienza esterna, sia estratti da altre cave, che derivanti da demolizioni, restauri o sbancamenti, previa la semplice presentazione allo sportello unico per le attività produttive (Suap) di una segnalazione certificata di inizio attività (Scia), secondo le modalità stabilite all’uopo dalla giunta regionale; 23, 1° e 2° comma, stessa l. reg., nella parte in cui, relativamente alla disciplina transitoria anteriore all’entrata in vigore del piano regionale dell’attività di cava, non prevede alcuna partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti da essa disciplinati e consente alla regione di rilasciare autorizzazioni aventi ad oggetto un incremento sino al venticinque per cento della superficie dell’areale di cava e/o la modifica della tipologia normativa, sulla base della presunzione ex lege che tali incrementi non comportano mai variazioni al piano territoriale di coordinamento paesistico”;
- j4) Corte cost., 13 marzo 2015, n. 34 (in *Foro it.*, 2015, I, 1499, *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, 167), secondo cui “È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 42, 3° comma, l.reg. Marche 22 dicembre 2009 n. 31, nella parte in cui dispone l’estensione degli incrementi tariffari concernenti l’attività di cava anche alle convenzioni precedenti, in riferimento agli art. 3 e 117, 1° comma, cost.”;
- j5) Corte cost., 26 febbraio 2010, n. 67 (in *Foro it.*, 2010, I, 1088, *Giurisdiz. amm.*, 2010, III, 129, *Quaderni regionali*, 2010, 745, *Giur. costit.*, 2010, 754, *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 1051, *Riv. giur. ambiente*, 2010, 970 [m], con nota di CERUTI), secondo cui “È incostituzionale la l.reg. Campania 6 novembre 2008 n. 14, nella parte in cui prevede che, nelle more della completa attuazione del piano regionale delle attività estrattive (prae), gli esercizi di cava a qualunque titolo regolarmente autorizzati ai sensi della l.reg. 13 dicembre 1985 n. 54 e

successive modifiche, e per i quali sia intervenuto o interviene il termine di scadenza delle autorizzazioni prima del 30 giugno 2010, possono proseguire l'attività fino al 30 giugno 2010, a condizione di non aver completato il progetto estrattivo”;

- j6) Cons. Stato, sez. VI, 25 agosto 2009, n. 5058, *Foro it.*, 2010, III, 77, con nota di PIGNATELLI), secondo cui *“È legittima la previsione, contenuta nel decreto del presidente della giunta regionale della Campania 8 marzo 1999 n. 1627, istitutivo dell'ente parco regionale dei Monti Picentini, che dispone, entro tre anni dalla data di pubblicazione del provvedimento nel burc, la chiusura delle cave in esercizio nel territorio del parco”*.