

La Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità della questione di costituzionalità della legge regionale toscana che, nel disciplinare l'attività di cava, dispone la decadenza dell'autorizzazione in caso di escavazione superiore alla volumetria autorizzata e prevede un limite di tolleranza espresso nell'ammontare fisso di mille metri cubi anziché in termini proporzionali rispetto alle dimensioni dei siti estrattivi.

**Corte costituzionale, sentenza 25 settembre 2020, n. 206 – Pres. Morelli, Red. Barbera**

**Miniere e Cave – Toscana – Decadenza per superamento della volumetria autorizzata – Limite di tolleranza – *Aberratio ictus* – Errata individuazione norma applicabile – Questione inammissibile di costituzionalità.**

*È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lett. a), l. reg. Toscana n. 35 del 2015, sollevata per contrasto con l'art.3 Cost. sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, e tanto in ragione della errata individuazione della norma applicabile (aberratio ictus). Situazione questa che ricorre ogni qual volta le doglianze del giudice rimettente investono una disposizione diversa da quella effettivamente applicabile nel giudizio a quo (1)*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale – con riguardo ad una vicenda contenziosa ove il T.a.r. per la Toscana era chiamato a giudicare sulla legittimità di un ordine di sospensione dei lavori di escavazione per superamento dei c.d. limiti di tolleranza – ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità sollevata in merito alla disciplina dettata dall'art. 23 della legge regionale Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (*“Disposizioni in materia di cave”*), e ciò dal momento che la disposizione applicabile al caso di specie era piuttosto quella di cui all'art. 58-bis della stessa legge regionale. Norma questa che si differenzia dalla prima sia per oggetto e regime temporale, sia per le conseguenze (sanzione pecuniaria e non decadenza) ricollegabili alla violazione del suddetto limite di tolleranza (mille metri cubi oltre i volumi autorizzati).

II. – La vicenda può essere sintetizzata come segue:

- a) una impresa operante nel settore delle cave, e in particolare nella zona di Massa Carrara, impugnava l'ordinanza comunale di sospensione dei lavori per sfioramento del limite quantitativo massimo di tolleranza negli scavi (ossia: ampliamento delle volumetrie di oltre mille metri cubi rispetto alle quantità originariamente autorizzate). Limite questo stabilito dall'art. 23, comma 1, della legge Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave). Al superamento di detto limite occorrerebbe chiedere ed ottenere una nuova autorizzazione, pena la decadenza dal titolo stesso;

- b) il T.a.r. per la Toscana, con ordinanza 23 aprile 2019, n. 600 (oggetto della News US n. 55 dell'8 maggio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza) sollevava dunque questione di costituzionalità della ridetta disposizione regionale in quanto posta in ritenuta violazione del principio di eguaglianza, *“comportando l'identico trattamento di fattispecie diverse fra loro”*. Più in particolare la norma, nello stabilire un limite massimo di tolleranza negli scavi (pari come detto a non più di mille metri cubi rispetto alle quantità oggetto di specifica autorizzazione), avrebbe previsto un criterio meramente quantitativo e fisso, *“anziché in termini proporzionali alle dimensioni di ciascun sito estrattivo”*;

III. – Questo il ragionamento posto a base della decisione in rassegna:

- c) sul piano normativo la Corte ha innanzitutto evidenziato che:
- c1) dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 35 del 2015 e dell'art. 23 in essa contenuto, nonché all'indomani di appositi controlli, si riscontrava che numerosi sforamenti della ridetta soglia di tolleranza non erano stati considerati, da alcuni comuni dello stesso distretto (*“Agri Marmiferi”*), in quanto contenuti tra il perimetro di cui al *“progetto di coltivazione”* e la più ampia *“area a disposizione”* del gestore stesso;
  - c2) tale *modus operandi* aveva dunque creato una situazione di legittimo affidamento in capo a diversi operatori del settore i quali ritenevano che lo sforamento di oltre mille metri cubi fosse da riferire, come già detto, non al perimetro del progetto di coltivazione ma al più ampio spazio a disposizione del gestore della cava;
  - c3) di qui la scelta di introdurre, con successiva legge della Regione Toscana 2 ottobre 2018, n. 54, un apposito art. 58-*bis* all'interno della stessa legge regionale n. 35 del 2015 con cui: da un lato si specificava che il limite di tolleranza di mille metri cubi fosse da calcolare in relazione al più ristretto perimetro del progetto di coltivazione; dall'altro lato si prevedeva in via transitoria che i soggetti autori di uno sforamento comunque ricompreso tra il suddetto perimetro e l'area in disponibilità (a destinazione pur sempre estrattiva) dovessero sospendere immediatamente l'attività per poi presentare sia una perizia giurata (diretta a dimostrare che lo sforamento era avvenuto prima della entrata in vigore della stessa norma transitoria, ossia entro il 25 ottobre 2018) sia un progetto di messa in sicurezza e recupero ambientale dell'area oggetto di sforamento. In caso di approvazione del progetto stesso, l'impresa interessata sarebbe stata dunque sottoposta non più alla decadenza dalla autorizzazione ma soltanto ad una sanzione pecuniaria;

- d) così ricostruito il quadro di riferimento normativo, la Corte ha allora ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale *“per errata individuazione della norma applicabile (aberratio ictus)”*. Situazione questa che *“ricorre ... ogni qual volta le doglianze del giudice rimettente investono una disposizione diversa da quella effettivamente applicabile nel giudizio a quo”*;
- e) non a caso il Comune di Carrara, nel caso di specie, aveva adottato una prima ordinanza di sospensione lavori (preordinata alla successiva decadenza) ai sensi dell’art. 23 della legge regionale n. 35 del 2015, per poi revocarla ed emanare una nuova ordinanza, questa volta ai sensi dell’art. 58-bis della stessa legge regionale, con cui si chiedeva non un semplice contraddittorio (diretto poi alla eventuale decadenza) quanto piuttosto il deposito di una perizia giurata e di un progetto di messa in sicurezza e risistemazione ambientale dell’area. E tanto proprio in vista della possibile conservazione del titolo autorizzatorio in questione nonché della irrogazione della sola sanzione pecuniaria (in luogo, come detto, della decadenza);
- f) la questione sollevata dal T.a.r. rimettente si è invece concentrata sul solo art. 23 della legge regionale n. 35 del 2015, laddove la fattispecie – per come riesaminata dalla competente amministrazione comunale – risulta ora integralmente disciplinata dall’art. 58-bis;
- g) del resto, la diversità tra le suddette disposizioni è data non solo dall’oggetto dell’intervento e dal momento in cui esso è stato effettuato (l’art. 23 riguarda indiscriminatamente *“tutti”* gli sforamenti, laddove l’art. 58-bis si concentra su quegli sforamenti registratisi, entro un ben definito momento temporale, sul più ristretto ambito territoriale ricompreso tra *“perimetro del progetto”* e *“area a disposizione”* del gestore) ma anche dalle conseguenze ricollegabili alla violazione del suddetto limite di tolleranza (l’art. 23 prevede infatti la decadenza dal titolo, laddove l’art. 58-bis dispone la sola sanzione pecuniaria ove lo sforamento si sia verificato nel rispetto dei predetti limiti territoriali e temporali);
- h) da quanto sopra detto la Corte ha dunque affermato che: *“L’errata individuazione della disposizione applicabile al giudizio principale costituisce ragione decisiva di inammissibilità della questione proposta”*.

IV. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- i) sulla disciplina e sul regime giuridico degli agri marmiferi di Massa e Carrara, in dimensione storica e di individuazione delle più rilevanti tematiche giuridiche coinvolte, si veda la dottrina e la giurisprudenza ampiamente richiamata nella citata News US n. 55 dell’8 maggio 2019 [in particolare: §§ e) ed f)];

- j) sulla più recente giurisprudenza in materia di cave si veda la giurisprudenza richiamata nella stessa News US n. 55 dell'8 maggio 2019 e, in particolare: Corte cost., 23 luglio 2018, n. 176 (in *Foro it.*, 2019, I, 762); Corte cost., 26 aprile 2018, n. 89 (in *Foro it.*, 2018, I, 2302 e oggetto della News US in data 4 maggio 2018); 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); Corte cost., 13 marzo 2015, n. 34 (in *Foro it.*, 2015, I, 1499, *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, 167); 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); Cons. Stato, sez. VI, 25 agosto 2009, n. 5058, *Foro it.*, 2010, III, 77, con nota di PIGNATELLI);
- k) sull'istituto della *aberratio ictus* (erronea individuazione della normativa applicabile al giudizio *a quo*) si veda, in particolare:
- k1) Corte cost., 11 febbraio 2020, n. 15 (*Foro it.*, 2020, I, 1116), secondo cui: “È inammissibile, in quanto viziata da *aberratio ictus*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 c.p.”. La Corte ha in particolare rilevato come l'art. 53 l. 689/81 contenga una disciplina speciale rispetto a quella fissata nell'art. 135 c.p., stabilendo che la somma ivi indicata può essere aumentata sino a dieci volte, tenendo conto, nella determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria, della condizione economica complessiva dell'imputato o del suo nucleo familiare. L'inammissibilità viene quindi motivata in ragione del fatto che il giudice a quo censura il solo art. 135 c.p., applicabile per una pluralità di ipotesi differenti e omette di impugnare proprio l'art. 53 l. 689/81, che stabilisce lo speciale criterio di ragguaglio applicabile nel caso concreto;
- k2) Corte cost., 9 maggio 2019, n. 109 (in *Foro it.*, 2020, I, 1902), secondo cui: “È inammissibile, per *aberratio ictus*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, 1° comma, lett. a), r.d. 18 giugno 1931 n. 773, nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'autorità amministrativa competente, neppure in caso di avvenuta riabilitazione, in riferimento all'art. 3 Cost.”. Afferma in particolare la Corte che: “La licenza in questione è ... disciplinata non già dall'art. 43 Tulps, censurato dal rimettente, ma dall'art. 9, 1° comma, l. 18 aprile 1975 n. 110 (norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi)”. Ed ancora che: “Quest'ultima disposizione prevede ... che ... le autorizzazioni di polizia prescritte per la fabbricazione, la raccolta, il commercio, l'importazione, l'esportazione, la collezione, il deposito, la riparazione e il trasporto di armi di

*qualsiasi tipo non possono essere rilasciate alle persone che si trovino nelle condizioni indicate nell'art. 43 stesso t.u.»*. In questa stessa direzione: *“L'art. 43 Tulps è bensì richiamato dall'art. 9, 1° comma, l. n. 110 del 1975, ma al solo fine di identificare la classe di soggetti rispetto ai quali opera la speciale preclusione posta dallo stesso art. 9. Tale preclusione — anche in considerazione delle peculiarità delle attività cui si riferisce quest'ultima disposizione, che comportano di regola la disponibilità di un gran numero di armi e sono pertanto connotate da elevata pericolosità — ha una propria ragione giustificativa, evidentemente distinta da quella che sorregge il richiamato art. 43”*. Pertanto: *“La mancata censura della disposizione direttamente applicabile nel caso di specie da parte dell'ordinanza di rimessione rende ... inammissibile la questione in essa prospettata”*;

l) sul requisito della “rilevanza” della questione nel giudizio di costituzionalità si veda, in particolare:

- 11) Corte cost., 20 luglio 2020, n. 153 (oggetto della News US n. 95 del 3 settembre 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), in cui sono stati dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale con le quali il T.a.r. per l'Emilia Romagna, sez. st. di Parma, ha dubitato della compatibilità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della l. n. 241 del 1990;
- 12) Corte cost., 7 febbraio 2020, n. 13 (in *Foro it.*, 2020, I, 1484, nonché oggetto della News n. 20 del 21 febbraio 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), con cui sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Consiglio di Stato in sede consultiva, relative alla deroga delle distanze legali sancita dalla legge urbanistica n. 12 del 2005 della Regione Lombardia;
- 13) si veda inoltre la citata News n. 20 del 21 febbraio 2020 per i seguenti aspetti [tutti riferibili al § e)]: nozione generale di “rilevanza”; non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente; valutazione di “necessarietà” della norma per la definizione del giudizio; ricostruzione del quadro normativo di riferimento;
- 14) si veda infine la citata News US n. 95 del 3 settembre 2020 per gli aspetti relativi alla “rilevanza” siccome declinata nei diversi requisiti [tutti riferibili al § k)]: incidenza della questione su norma non più in vigore; omessa indicazione, con riguardo a disposizione recante norme plurime, degli elementi di collegamento della fattispecie alla specifica norma effettivamente applicabile; q.l.c. sollevata genericamente nei confronti di

interi complessi normativi; difetto di motivazione della rilevanza;  
insufficiente descrizione della fattispecie *a quo*; sopravvenienze legislative.