

# Piano regionale cave e condizioni per le nuove autorizzazioni per la coltivazione dei marmi del distretto apuo-versiliese

T.A.R. Toscana, Sez. II 31 maggio 2022, n. 745 - Testori, pres.; Cacciari, est. - Figaia Cave S.p.A. ed a. (avv.ti Carcelli, Genovesi e Cattani) c. Regione Toscana (avv.ti Bora e Mancino)

**Cave e torbiere - Piano regionale cave - Prescrizioni - Nuove autorizzazioni per la coltivazione dei marmi del distretto apuo-versiliese - Condizioni.**

*(Omissis)*

## FATTO

La Regione Toscana, con deliberazione consiliare 19 luglio 2019 n. 61, ha adottato il Piano Regionale Cave. Dopo la ricezione e l'esame di osservazioni il piano è stato approvato con deliberazione consiliare 21 luglio 2020, n. 47. Tali atti sono stati impugnati da diverse imprese che svolgono attività estrattiva con il presente ricorso, notificato il 30 ottobre 2020 e depositato il 27 novembre 2020, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili. Si sono costituiti la Regione Toscana e i Comuni di Carrara e Massa chiedendo la reiezione del ricorso. All'udienza del 18 maggio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Oggetto della presente controversia sono con le previsioni del Piano Regionale Cave (nel seguito anche "Piano"), nella parte in cui dispongono che le nuove autorizzazioni per la coltivazione dei marmi del distretto apuo-versiliese siano assentite a condizione che ciascuna cava raggiunga determinati obiettivi di "resa" pari almeno, in relazione ai quantitativi da destinare esclusivamente alla trasformazione in blocchi, lastre ed affini, al 30% della produzione di progetto.

1.1 Rilevano le ricorrenti, con primo motivo di doglianza, che la deliberazione regionale consiliare n. 47/20 con la quale il Piano è stato approvato contiene l'esplicito riferimento, tra gli atti presupposti, al Piano Paesaggistico Regionale a suo tempo approvato con delibera consiliare 27 marzo 2015, n. 37, ad integrazione del Piano di Indirizzo Territoriale. L'attuale Piano Cave si pone come parte di quest'ultimo concretizzandone uno strumento attuativo che, a dire delle ricorrenti, non troverebbe alcuna base nel Codice nazionale dei beni paesaggistici ma solo nella legge regionale in materia di cave. La materia della tutela del paesaggio è di competenza esclusiva statale e, pertanto, sarebbe dubbia la legittimità costituzionale della previsione, da parte della legislazione regionale, di un livello di pianificazione attuativa del piano paesaggistico non previsto dal Codice nazionale. Se poi il Piano Regionale Cave avesse davvero natura di parte del Piano di Indirizzo Territoriale, ebbene la procedura per la sua approvazione dovrebbe essere modellata su quella del Piano Paesaggistico e cioè in stretta collaborazione con il Ministero competente; se invece deve essere qualificato come mero piano di settore la competenza sarebbe certamente regionale, ma non potrebbe definirsi quale parte del P.I.T. L'apparente duplice natura del Piano Regionale Cave rifletterebbe una tendenza "pan paesaggistica" che caratterizza la legislazione in materia di cave e produrrebbe, a dire delle ricorrenti, le contraddizioni che hanno portato all'odierna impugnazione.

Con secondo motivo lamentano che gli articoli 13 e 14 del Piano hanno stabilito i quantitativi minimi di "resa" per la coltivazione del marmo nella misura del 30% del volume commercializzabile previsto dal progetto solo per il distretto apuoversiliese, mentre nella restante parte della Toscana tale misura è fissata nel 25% ed è salva la possibilità per i Comuni di stabilire anche "rese" comprese tra il 20% e il 25%. In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di resa indicati nel progetto il titolare dell'autorizzazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, deve presentare un progetto di variante finalizzata al ripristino del sito estrattivo. A dire delle ricorrenti, in tal modo la Regione attuerebbe l'obiettivo di chiudere progressivamente le cave nei bacini delle Alpi Apuane.

Termini come "quantitativi minimi" e "resa" non avrebbero contenuto normativo sicché il Piano, in base alla legge di riferimento, non avrebbe il compito di fissare una resa minima né quello di sanzionare l'eventuale mancato raggiungimento dell'obiettivo, mentre in alcuno degli elaborati del Piano medesimo sarebbe contenuta la ragione per cui è stato fissato l'obbligo di "resa" minima per le cave site nelle delle Apuane. La differenza dei limiti minimi di resa tra il comparto apuano e il resto della Regione Toscana concretizzerebbe una discriminazione priva di fondamento geologico e tecnico.

Con terzo motivo deducono che le analisi del quadro conoscitivo del Piano sconfesserebbero l'obiettivo della resa minima al 30% per il distretto apuoversiliese, e tanto sarebbe evidenziato dalla loro relazione tecnica prodotta in atti. La storia dell'escavazione nelle Alpi Apuane sarebbe caratterizzata da una resa inferiore al 30% in base ai dati risultanti dagli stessi elaborati di Piano sicché sarebbe irragionevole imporre tale percentuale come resa minima media a pena di chiusura della cava. Il comprensorio apuano non potrà raggiungere questa resa poiché non è stata raggiunta in centinaia di anni e



sicuramente non è stata realizzata nel quadriennio compreso tra il 2013 e il 2016 preso in considerazione dal Piano. Con il quarto motivo si dolgono che la disciplina del Piano sarebbe pervenuta ad una disapplicazione dei contenuti delle Linee Guida regionali sulla progettazione. L'art. 13, al comma 8, del Piano prevede che i lavori di scoperchiatura o di messa in sicurezza permanente della cava non possano superare la percentuale massima del 5% del volume complessivamente escavato e, in termini temporali, il 10% della durata dell'intero progetto di coltivazione. Ma nelle Alpi Apuane il termine "scoperchiatura" non ha alcun senso perché attiene alle grandi cave di inerti della Toscana del sud, nella quali è prevista la scoperchiatura per estrarre il materiale ghiaioso. Nei bacini apuo-versiliesi la fase che precede l'estrazione si chiama "preparazione" ed è tutt'altra attività. Il giacimento marmoreo delle Apuane presenta per sua natura – ben diversamente dalle cave di inerti - gli strati di marmo commerciale variamente inclinati ed inglobati all'interno di materiale di tipo o colore inappetibile e l'escavazione deve perciò essere preceduta da accurati lavori di preparazione del sito, non dalla modesta "scoperchiatura". Con tali limitazioni temporali e volumetriche apposte alle opere necessarie per la sicurezza permanente delle cave e alla "scoperchiatura", un buon progetto di coltivazione sarebbe quello che limita al massimo sia le une che l'altra. Peraltro l'oscurità della norma impedirebbe di comprendere se la percentuale volumetrica sia o meno esclusa ai fini del calcolo della "resa media minima" al 30%. Ove così non fosse, la doverosità di tali interventi andrebbe ad aggravare ancor più il già iniquo obbligo di resa media minima e la norma si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali di polizia mineraria: l'articolo 119 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, in presenza di inclinature come quelle tipiche dei giacimenti apuani, prescrive precise e puntuali tecniche di lavorazione che impongono di escavare quantità maggiori di quelle potenzialmente utili, per garantire la sicurezza del fronte. A questo proposito le ricorrenti chiedono di disporre verifica tecnica valutando la relazione che hanno depositato in atti.

Con quinto motivo, infine, si dolgono che il Piano preveda il contingentamento della produzione lapidea nelle Alpi Apuane mentre nel restante territorio toscano avverrebbe senza limiti l'escavazione nelle cave di inerti. In tal modo la Regione avrebbe effettuato un'opzione irragionevole alla stregua del principio di eguaglianza. Inoltre l'interazione delle norme sulla resa con quelle sul contingentamento della produzione produrrebbe effetti negativi: infatti anche se la "resa" si calcola sul rapporto tra i volumi di ornamentali e i volumi totali "commercializzati", nella realtà operativa questi tendono a coincidere poiché non sono più ammesse nelle Apuane le discariche/ravaneti permanenti e quindi i materiali non ornamentali vanno comunque allontanati. Il mercato dei derivati da taglio sarebbe quasi inesistente sicché la resa sarebbe solo sul materiale di pregio. Ma se la resa effettiva è inferiore alla programmazione, ne deriva che per ottenere il medesimo quantitativo di ornamentale necessario a soddisfare il mercato occorre scavare maggiori quantità di materiali e se i volumi sono contingentati, in quanto imposti come volumi sostenibili nel periodo di vigenza del Piano, ne consegue che si determinerà una carenza di materiale sul mercato.

1.2 Le difese delle resistenti replicano, in via pregiudiziale, che le scelte effettuate in sede di pianificazione generale rientrano nella discrezionalità della pubblica amministrazione e non sarebbero sindacabili se non in caso di abnorme illogicità o errore di fatto.

Nel merito replicano che il Piano avrebbe previsto una particolare disciplina per i comprensori lapidei delle Alpi Apuane nell'ottica dello sviluppo sostenibile; i suoi contestati articoli 13 e 14 perseguono l'obiettivo di indirizzare l'attività di escavazione, in via prioritaria, all'estrazione del prodotto di maggior pregio e pertanto individuano i quantitativi minimi del materiale commercializzabile da destinare alla trasformazione esclusivamente in blocchi, lastre e affini. Non corrisponderebbe al vero che la percentuale di resa del 30% sia troppo alta da raggiungere poiché il Piano riferisce tale percentuale al materiale destinato alla commercializzazione e pertanto, avuto riguardo al materiale complessivamente scavato, il rapporto di resa risulterebbe notevolmente inferiore. Una cava che produce percentuali sbilanciate di detriti a scapito dei blocchi, con una resa inferiore al 30/25/20%, si configurerebbe di fatto come cava di inerti e non di materiali ornamentali e non giustificerebbe i consistenti impatti sul territorio e il depauperamento (irreversibile) della pregiata risorsa lapidea apuana. La tesi dei ricorrenti, secondo cui la resa minima del 30% sarebbe impossibile da raggiungere in quanto del tutto svincolata dalla realtà storica dei fatti e dunque manifestamente irrazionale, sarebbe assolutamente infondata e la previgente pianificazione costituita dal Piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili prevedeva già una "resa minima" del 25%, che ora viene elevata al 30% nell'ottica di una maggior tutela di un'area critica qual è quella delle Alpi Apuane e in particolare del comprensorio di Massa – Carrara. Le previsioni in materia di resa risulterebbero adeguatamente motivate nell'ambito del Piano, in sede di Relazione Generale e controdeduzioni alle osservazioni.

2. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

2.1 Con il primo motivo le ricorrenti propongono una questione di costituzionalità relativa alla previsione, da parte della legge regionale, di un livello di pianificazione attuativa del Piano Paesaggistico Regionale non previsto nella legislazione nazionale e così mettendo in dubbio la competenza della Regione a dettare norme in materia di tutela del paesaggio. La questione tuttavia, oltre ad essere rappresentata in termini generici, è mal posta poiché nella fattispecie non viene in rilievo un'invasione della Regione Toscana in competenze esclusive statali: non è infatti posta in discussione l'individuazione, da parte statale, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio in materia di tutela del paesaggio. Queste sono le competenze statali indicate dall'articolo 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42- Codice dei beni culturali e del paesaggio, le quali non appaiono in alcun modo intaccate dalla previsione di un livello di pianificazione attuativa del Piano

Paesaggistico Regionale, con riferimento alla materia delle cave. La funzione di una pianificazione settoriale in questa materia è esplicitata nelle premesse alla Legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35, in quanto (punto 1 delle premesse) “la programmazione del settore estrattivo necessita di una visione d’insieme finalizzata a stabilire regole univoche per il corretto uso delle risorse minerarie, ad assicurare coerenza sotto il profilo della tutela del territorio e dell’ambiente ed a garantire uguali opportunità per le imprese del settore; occorre prevedere la dislocazione delle funzioni di pianificazione mediante un solo piano di livello regionale “piano regionale cave” (PRC), inteso sia come strumento di programmazione del settore, sia come preciso riferimento operativo”.

Non si vede poi perché un piano di settore regionale quale il Piano Regionale Cave non possa qualificarsi come parte del Piano di Indirizzo Territoriale visto che questo, ai sensi dell’articolo 88 della Legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, rappresenta “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”. Attraverso lo strumento della pianificazione la Regione persegue lo scopo di bilanciare l’interesse allo sfruttamento della risorsa marmo con quello alla conservazione dei beni paesaggistici, secondo il principio dell’uso consapevole del territorio e della salvaguardia delle sue caratteristiche paesaggistiche indicati all’articolo 131 del d.lgs. n. 42/2004 quali compiti di tutti gli enti pubblici territoriali e di tutti i soggetti che intervengono sul territorio nazionale nell’esercizio di pubbliche funzioni.

Un’eventuale tendenza “panpaesaggistica” della pianificazione regionale è poi espressione di scelte attinenti al merito amministrativo sulle quali è inibito il sindacato giudiziario.

2.2 L’articolo 13 del Piano, al comma 2, testualmente consente il rilascio di nuove autorizzazioni per la coltivazione dei marmi nel distretto apuo-versiliese “solamente se i quantitativi minimi da destinarsi esclusivamente alla trasformazione dei blocchi, lastre ed affini (resa) saranno non inferiori al 30% del *volume commercializzabile* previsto dal progetto”. Come evidenziato nelle memorie difensive delle resistenti, il parametro di piano per individuare la resa minima è rappresentato dal solo materiale commercializzabile con esclusione dei materiali destinati ad altri fini e, in particolare, al miglioramento della sicurezza delle condizioni di lavoro nelle cave e dei materiali qualificabili come rifiuti di estrazione. Non ha quindi ragion d’essere la preoccupazione delle imprese ricorrenti in ordine alla non sostenibilità della resa estrattiva minima prevista dal Piano poiché questa deve essere calcolata non sull’intero materiale estratto, ma unicamente su quello da destinare al commercio. In questi termini l’individuazione della resa minima delle cave apuane nella misura del 30% appare scelta adeguata rispetto all’obiettivo di garantire la tutela del patrimonio naturalistico nella zona, e non comporta un sacrificio eccessivo dell’interesse connesso allo sfruttamento economico del materiale lapideo. Quest’ultimo e quello alla tutela del territorio e del paesaggio sono interessi tra loro contrapposti e devono trovare un punto di equilibrio anzitutto in sede di programmazione degli usi del territorio, e successivamente nell’ambito dei procedimenti diretti al rilascio delle autorizzazioni all’escavazione. Si tratta di individuare un corretto punto di equilibrio nel bilanciamento di tali interessi e questo comporta valutazioni di merito amministrativo, le quali non possono essere sindacate in sede giudiziaria se non per manifesto travisamento o manifesta illogicità.

La scelta, effettuata in sede di pianificazione, di subordinare il rilascio delle nuove autorizzazioni all’escavazione ad una resa minima della cava interessata è stata effettuata nell’intento di contemperare i citati interessi, ritenendo (non irragionevolmente) che solo un determinato rendimento dell’attività estrattiva giustifichi il sacrificio di una risorsa non riproducibile come il marmo e il conseguente depauperamento del paesaggio nel territorio apuano, territorio che costituisce un *unicum* a livello non solo nazionale ma anche mondiale tant’è che riceve tutela quale patrimonio dell’umanità.

Il punto di equilibrio individuato nelle norme pianificatorie oggetto di contestazione appare ragionevole.

La percentuale della resa minima pari al 30% del (solo) volume commercializzabile previsto dal progetto estrattivo, peraltro riducibile in sede di pianificazione comunale attuativa di bacino fino al 25%, non è obiettivo insostenibile e questo, peraltro, viene riconosciuto anche dalle ricorrenti in memoria di replica. Gli atti del Piano danno conto della logicità di questa scelta; in particolare nella Relazione Generale è evidenziato (pag. 43) in un “diagramma a torta” che la percentuale delle volumetrie residue già autorizzate per i materiali ad uso ornamentale corrisponde, appunto, al 30,28% dell’intera volumetria autorizzata. Le risposte alle osservazioni 63 e 74 fornite dalla Regione, come correttamente rappresentato in memoria difensiva, evidenziano che la stima dei fabbisogni è stata determinata sulla base dei volumi estratti ai fini della commercializzazione negli ultimi anni dalle cave toscane, come trasmessi dai Comuni.

In particolare non è fondata la censura delle ricorrenti con cui queste lamentano la disapplicazione delle Linee Guida regionali sulla progettazione, poiché dalla base di calcolo della percentuale di resa minima della cava deve essere escluso il materiale estratto a fini di sicurezza dei siti.

La delicatezza e la particolarità del contesto territoriale apuano, poi, ben possono giustificare una maggior compressione dell’interesse allo sfruttamento economico del materiale lapideo rispetto al restante territorio toscano, se contenuta come nel caso di specie entro limiti di ragionevolezza e proporzionalità.

2.3 Le ricorrenti, in memoria di replica, concordano con la sopracitata interpretazione delle norme di Piano oggetto di impugnazione, pur rilevando criticità in alcuni punti del suo articolo 13 del medesimo Piano.

Uno di questi punti è rappresentato dal suo comma cinque, il quale recita: “5. Il comune può escludere 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; i quantitativi di tale materiale dovranno essere stimati con modalità da definirsi nei piani attuativi di bacino di cui agli articoli 113 e 114 della l.r. 65/2014". Le ricorrenti contestano che si tratti di facoltà, e non di obbligo, per le amministrazioni comunali. Può replicarsi che la disposizione fonda un potere di controllo comunale sull'effettiva necessità, sotto il profilo tecnico, di asportare volumi di materiale per le finalità ivi indicate, sicché le Amministrazioni dovranno verificare se essa effettivamente sussista nelle singole fattispecie e in caso di risposta positiva, non potranno esimersi.

Le ricorrenti lamentano poi la presenza, nell'articolo 13 del Piano, del comma otto il quale statuisce "8. Il comune nel piano operativo o attraverso i piani attuativi di bacino di cui agli articoli 113 e 114 della l.r. 65/2014, prevede che i lavori di scoperchiatura o di messa in sicurezza permanente di cui all'art.2 comma 1 lettera o) della l.r. 35/2015, non possono superare in termini volumetrici il 5% del volume complessivamente abbattuto ed in termini temporali il 10% della durata dell'intero progetto di coltivazione". Questa disposizione si riferisce anzitutto ai lavori di "scoperchiatura" che però, secondo quanto riferito dalle stesse ricorrenti, non interessano le cave apuane ma quelle di inerti nella Toscana del sud. La disposizione considera anche i lavori di messa in sicurezza permanente destinati alla risistemazione del sito estrattivo e tende a porre limitazioni sia quantitative, che temporali, nell'escavazione destinata a tali finalità. Non sembra norma irragionevole e, comunque, tale da porre nel nulla l'interpretazione della pianificazione regionale contestata, secondo la quale la percentuale di resa della cava deve essere calcolata solo sul volume lapideo commercializzabile.

Viene infine contestato il comma nove dell'articolo 13, il quale statuisce che "9. Per i lavori di messa in sicurezza espressamente prescritti dagli Enti competenti sia per situazioni di criticità impreviste, emerse in corso di lavorazione, che per situazioni previste dal piano di coltivazione ed espressamente validate dagli Enti competenti in fase di iter autorizzativo, le eventuali volumetrie abbattute o escavate non concorrono né alla percentuale di resa né agli obiettivi di produzione sostenibile". La disposizione appare però confermativa del principio secondo cui la percentuale di resa della cava deve essere calcolata sul volume di materiale commercializzabile previsto dal progetto, poiché non afferma che *solo* i lapidei estratti per le ragioni che essa prende in considerazione fuoriescono dal citato calcolo. La norma non esclude che anche materiali non commercializzabili estratti ad altri fini (ad esempio costituenti residui da attività di prospezione) vengano estromessi dalla base di calcolo per determinare la percentuale di resa della cava.

3. Per le ragioni sopraesposte, il ricorso deve essere respinto. Le novità della questione giustifica tuttavia la compensazione delle spese processuali tra le parti.

*(Omissis)*

