



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2124 del 2022, proposto da **Confindustria Livorno Massa Carrara già Associazione Industriali Massa Carrara, Società Apuana Marmi – S.A.M. S.r.l., Guglielmo Vennai S.p.a., Caro & Colombi S.r.l., successori Adolfo Corsi Carrara S.r.l., Gemignani e Vanelli Marmi S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Mario Pilade Chiti, Riccardo Diamanti, con domicilio eletto presso lo studio Nicola Domenico Petracca in Roma, via Crescenzo n. 42;

contro

Comune di Carrara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

sul ricorso numero di registro generale 2231 del 2022, proposto da Cooperativa Cavatori Canalgrande Società Cooperativa, Cooperativa fra Cavatori di Gioia Società Cooperativa, Cooperativa Cavatori Lorano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Riccardo Diamanti, Sergio Menchini, Antonio Lattanzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Nicola Domenico Petracca in Roma, via Crescenzo n. 42;

contro

Comune di Carrara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Domenico Iaria in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato

Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

sul ricorso numero di registro generale 2304 del 2022, proposto da Fantiscritti Marmi S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Diamanti, Sergio Menchini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Nicola Domenico Petracca in Roma, via Crescenzo n. 42;

contro

Comune di Carrara, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Domenico Iaria in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

sul ricorso numero di registro generale 2305 del 2022, proposto da Escavazione Tagliata Alta E.T.A. Società Consortile A R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Diamanti, Sergio Menchini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Nicola Domenico Petracca in Roma, via Crescenzo n. 42;

contro

Comune di Carrara, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Domenico Iaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Domenico Iaria in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18;

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Mancino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Sergio Fienga in Roma, Piazzale delle Belle Arti 8;

per la riforma

quanto al ricorso n. 2124 del 2022:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 1139/2021, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 2231 del 2022:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 1139/2021, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 2304 del 2022:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 1139/2021, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 2305 del 2022:

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda) n. 1139/2021, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Carrara e della Regione Toscana;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2024 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Chiti, Diamanti, Iaria e Trevisan in dichiarata delega dell'avv. Mancino;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Le appellanti sono concessionarie di Agri Marmiferi e proprietarie di beni stimati nel Comune di Carrara ed esercitano attività di escavazione di marmo ornamentale, sulla base di autorizzazioni del Comune di Carrara.

2. Quanto al ricorso n. 2124 del 2022 va precisato che le appellanti aderiscono alla Confindustria Livorno Massa Carrara (già Associazione degli Industriali di Massa Carrara), anch'essa appellante e, quanto al ricorso n. 2231 del 2022, le appellanti aderiscono alla Lega delle Cooperative.

3. Tutte le parti appellanti hanno esposto una ricostruzione dei fatti di causa che si va di seguito a sintetizzare.

4. È stato evidenziato come le cave di marmo sono costituite in parte da Agri Marmiferi appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune di Carrara concessi, in parte da beni stimati che sono beni di proprietà privata e, per la maggior parte, sia da Agri Marmiferi comunali sia da beni stimati. Tutte le attività di escavazione di marmo ornamentale sono sottoposte ad autorizzazione sulla base di quanto previsto dalla Legge Regionale 3 novembre 1998 n. 78, allora in vigore, e successivamente dalla Legge Regionale 25 marzo 2015 n. 35. Gli Agri Marmiferi comunali erano definiti dal Regolamento per la concessione degli Agri Marmiferi del 2005 vigente al momento della proposizione del ricorso di primo grado, ora sostituito dal Regolamento approvato con Delibera di C.C. n. 47 del 2 luglio 2020, come *“tutte le zone montane del Comune di Carrara intestate a quest'ultimo come piena proprietà, o come dominio diretto, nel catasto estense approvato con editto sovrano del 27 novembre 1824”*.

5. Riferiscono ancora le appellanti che, l'art. 3 del Regolamento allora vigente e applicabile *ratione temporis*, al comma 3 dell'art. 1, prevedeva che *“l'esercizio delle Cave di marmo degli Agri Marmiferi comunali avviene attraverso concessioni amministrative regolate dalle seguenti disposizioni ed è consentita esclusivamente per l'estrazione di marmo in blocchi”*. Le modalità per la determinazione del canone di concessione erano stabilite dagli articoli 10, 10 bis, 10 ter, 10 quater, 10 quinquies e 10 sexies, sempre del Regolamento citato e quest'ultimo, in particolare, prevedeva la possibilità di stabilire, tramite un accordo tra Comune e associazioni di categoria, una tariffa unitaria che sostituisse canone e contributo.

6. In applicazione di tale previsione, tra l'Associazione degli Industriali e altre associazioni di categoria e il Comune erano intervenuti una serie di accordi a partire dal 31 dicembre 2003 (accordo del 31 dicembre 2003, del luglio 2004 tra le società attive nel settore dei derivati dell'attività di estrazione, accordo del 28 febbraio 2008 e, infine, un accordo del 2 luglio 2009, quest'ultimo non sottoscritto dalla Associazione degli

Industriali di Massa Carrara). L'accordo del 2008, dopo tre anni di applicazione, con deliberazione della Giunta comunale n. 579 del 30 novembre 2011 è stato dichiarato non validamente costituito né perfezionato e comunemente revocato per sopravvenuti motivi di interesse pubblico.

7. La deliberazione della Giunta comunale n. 579 del 2011, unitamente agli atti consequenziali, è stata annullata dal TAR Toscana con sentenza n. 1209 del 2013 che ha ritenuto efficaci gli accordi del 2008; le successive deliberazioni del 2014 (G.C. n. 112, 210, 211 e C.C. n. 42) sono state annullate dal TAR Toscana con sentenza 1245/15. Le sentenze appena citate sono state riformate dal Consiglio di Stato, rispettivamente con sentenza della V[^] Sezione n. 8382 del 2020 e con sentenza della V[^] Sezione n. 8251 del 2021.

8. In seguito all'entrata in vigore della L.R. 25 marzo 2015 n. 35, con deliberazione della Giunta comunale n. 275 del 29 maggio 2015, il Comune di Carrara adeguava il contributo di estrazione alla nuova legge regionale 35/2015 e, in particolare, alla previsione di cui al comma 1 dell'art. 36, stabilendo che fosse pari al 10% del valore medio di mercato dei materiali da taglio estratti nelle cave di marmo. La L.R. n. 35 del 2015 ha raddoppiato il contributo per il solo distretto Apuo Versiliese, lasciandolo immutato nel resto della Regione (5,25%).

9. Con la deliberazione di G.C. n. 276 del 29 maggio 2015 venivano stabiliti gli importi del contributo di estrazione previsti dal comma 2 dell'art. 36 della L.R. 35/2015 del 25 marzo 2015 per i derivati del materiale da taglio nelle misure indicate nel prospetto "allegato A" alla deliberazione. Anche in questo caso, riferiscono le appellanti, i valori del distretto Apuo Versiliese sono pari al doppio rispetto al resto della Toscana.

10. Con la deliberazione n. 48 del Consiglio comunale del Comune di Carrara veniva determinata l'aliquota del canone di concessione da applicare al valore medio di mercato dei materiali da taglio (blocchi) fissata nella misura del 5%.

11. I provvedimenti sopra indicati venivano impugnati con ricorsi proposti dall'Associazione Industriali di Massa Carrara, unitamente a varie aziende del settore (ricorso R.G.1602 del 2015, ricorso R.G.1712/2015, ricorso R.G.1713/2015, ricorso R.G.1714/2015 e ricorso R.G.1715/2015).

12. Il TAR Toscana, con sentenza n. 1139 del 2021, previa riunione dei ricorsi, li ha respinti.

13. Di tale sentenza, le appellanti hanno chiesto la riforma con rituali e tempestivi atti di appello affidati a molteplici censure così rubricate:

a) ricorso r.g. 2124 del 2022 *"PRIMO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E SS. L. 241/1990 E S.M.I. IN ORDINE ALLA MANCATA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO; SECONDO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L.241/1990. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE; TERZO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (ART. 49 TFUE, ART. 81 SS. TFUE, ART. 5 TUE E CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA). CONSEGUENTE ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI; QUARTO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DELLE DELIBERAZIONI DI G.C. DEL COMUNE DI CARRARA N. 275 E 276 DEL 2015 IN QUANTO APPLICATIVE DI UNA NORMA RITENUTA INCOSTITUZIONALE. MANCATO ACCOGLIMENTO DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ DELL'ART. 36 DELLA L.R.T. 25.3.2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 23 E 117 DELLA COSTITUZIONE. RIPROPOSIZIONE DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ; QUINTO MOTIVO DI*

APPELLO. ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI IN QUANTO APPLICATIVI DI NORMATIVA INCOSTITUZIONALE. MOTIVI DI INCOSTITUZIONALITA' DEGLI ARTT. 27 E 36, DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 - ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 27 E 36 DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 - 23 - 41- 53 - 117 - 119 E 120 COST.; SESTO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI IN QUANTO APPLICATIVI DI NORMATIVA INCOSTITUZIONALE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 23 E 53 DELLA COSTITUZIONE. ILLEGITTIMITA' DEGLI ARTICOLI 27 V COMMA, E 36 II COMMA, DELLA L.R.T. 25/03/2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 23 E 53 DELLA COSTITUZIONE E CONSEGUENTE ILLEGITTIMITA' DELLE DELIBERE CHE NE FANNO APPLICAZIONE”;

b) ricorso r.g. 2231 del 2022: “PRIMO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E SS. L.241/1990 E S.M.I. IN ORDINE ALLA MANCATA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO; SECONDO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. 241/1990. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE; TERZO MOTIVO DI APPELLO. INAMMISSIBILITA' DELLE CENSURE. ERRONEITA' DELLA DECISIONE SUL PUNTO; VIOLAZIONE ART. 15 REGOLAMENTO AGRICOLTORI MAMMIFERI. ECCESSO DI POTERE PER ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI, TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI E INGIUSTIZIA MANIFESTA E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA'; QUARTO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (ART. 49 TFUE, ART. 81 SS. TFUE, ART. 5 TUE E CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA). CONSEGUENTE ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI; QUINTO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DELLE DELIBERAZIONI DI G.C. DEL COMUNE DI CARRARA N. 275 E 276 DEL 2015 IN QUANTO APPLICATIVE DI UNA NORMA RITENUTA INCOSTITUZIONALE. MANCATO ACCOGLIMENTO DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA' DELL'ART. 36 DELLA L.R.T. 25.3.2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 23 E 117 DELLA COSTITUZIONE. RIPROPOSIZIONE DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA'; SESTO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI IN QUANTO APPLICATIVI DI NORMATIVA INCOSTITUZIONALE. MOTIVI DI INCOSTITUZIONALITA' DEGLI ARTT. 27 E 36, DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 - ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 27 E 36 DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 - 23 - 41- 53 - 117 - 119 E 120 COST.; SETTIMO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI IN QUANTO APPLICATIVI DI NORMATIVA INCOSTITUZIONALE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 23 E 53 DELLA COSTITUZIONE. ILLEGITTIMITA' DEGLI ARTICOLI 27 V COMMA, E 36 II COMMA, DELLA L.R.T. 25/03/2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 23 E 53 DELLA COSTITUZIONE E CONSEGUENTE ILLEGITTIMITA' DELLE DELIBERE CHE NE FANNO APPLICAZIONE”;

c) ricorso r.g. 2304 del 2022: “PRIMO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E SS. L. 241/1990 E S.M.I. IN ORDINE ALLA MANCATA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO; SECONDO MOTIVO DI APPELLO.

VIOLAZIONE DELL'ART. 112 C.P.C. IN QUANTO RICHIAMATO DALL'ART. 39 C.P.A. OMESSA PRONUNCIA SUL SECONDO MOTIVO DI RICORSO. VIOLAZIONE DELL'ART. 10 DEL REGOLAMENTO PER LA CONCESSIONE DEGLI AGRI MARMIFERI COMUNE DI CARRARA, APPROVATO CON DELIBERA C.C. N. 61 DEL 21/7/2005, IN RELAZIONE ALL'ART. 39 DELLA LEGGE REGIONALE TOSCANA N. 35/2015; TERZO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L.241/1990. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE; QUARTO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (ART. 49 TFUE, ART. 81 SS. TFUE, ART. TUE E CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA). CONSEGUENTE ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI; QUINTO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DELLE DELIBERAZIONI DI G.C. DEL COMUNE DI CARRARA N. 275 E 276 DEL 2015 IN QUANTO APPLICATIVE DI UNA NORMA RITENUTA INCOSTITUZIONALE. MANCATO ACCOGLIMENTO DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ DELL'ART. 36 DELLA L.R.T. 25.3.2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 23 E 117 DELLA COSTITUZIONE. RIPROPOSIZIONE DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA'; SESTO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI IN QUANTO APPLICATIVI DI NORMATIVA INCOSTITUZIONALE. MOTIVI DI INCOSTITUZIONALITA' DEGLI ARTT. 27 E 36, DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 - ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 27 E 36 DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 - 23 - 41- 53 - 117 - 119 E 120 COST.; SETTIMO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI IN QUANTO APPLICATIVI DI NORMATIVA INCOSTITUZIONALE. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 23 E 53 DELLA COSTITUZIONE. ILLEGITTIMITA' DEGLI ARTICOLI 27 V COMMA, E 36 II COMMA, DELLA L.R.T. 25/03/2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 23 E 53 DELLA COSTITUZIONE E CONSEGUENTE ILLEGITTIMITA' DELLE DELIBERE CHE NE FANNO APPLICAZIONE”;

d) ricorso r.g. 2305 del 2022: “PRIMO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E SS. L. 241/1990 E S.M.I. IN ORDINE ALLA MANCATA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO; SECONDO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE DELL'ART.112 C.P.C. IN QUANTO RICHIAMATO DALL'ART.39 C.P.A. OMESSA PRONUNCIA SUL SECONDO MOTIVO DI RICORSO. VIOLAZIONE DELL'ART. 10 DEL REGOLAMENTO PER LA CONCESSIONE DEGLI AGRI MARMIFERI COMUNE DI CARRARA, APPROVATO CON DELIBERA C.C. N. 61 DEL 21/7/2005, IN RELAZIONE ALL'ART. 39 DELLA LEGGE REGIONALE TOSCANA N. 35/2015; TERZO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L.241/1990. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE; QUARTO MOTIVO DI APPELLO. INAMMISSIBILITA' DELLE CENSURE. ERRONEITA' DELLA DECISIONE SUL PUNTO. VIOLAZIONE ART. 15 REGOLAMENTO AGRI MARMIFERI. ECCESSO DI POTERE PER ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI, TRAVISAMENTO DEI PRESUPPOSTI E INGIUSTIZIA MANIFESTA E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA'; QUINTO MOTIVO DI APPELLO. VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (ART. 49 TFUE, ART. 81 SS. TFUE, ART. 5 TUE E CARTA

DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA). CONSEGUENTE ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI; SESTO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DELLE DELIBERAZIONI DI G.C. DEL COMUNE DI CARRARA N. 275 E 276 DEL 2015 IN QUANTO APPLICATIVE DI UNA NORMA RITENUTA INCOSTITUZIONALE. MANCATO ACCOGLIMENTO DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ DELL'ART. 36 DELLA L.R.T. 25.3.2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41, 23 E 117 DELLA COSTITUZIONE. RIPROPOSIZIONE DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA'; SETTIMO MOTIVO DI APPELLO. ILLEGITTIMITA' DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI IN QUANTO APPLICATIVI DI NORMATIVA INCOSTITUZIONALE. MOTIVI DI INCOSTITUZIONALITA' DEGLI ARTT. 27 E 36, DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 - ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 27 E 36 DELLA LEGGE REGIONALE 25/3/2015 N. 35 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3 - 23 - 41 - 53 - 117 - 119 E 120 COST.".

14. Hanno resistito ai gravami la Regione Toscana e il Comune di Carrara chiedendone il rigetto.

15. Alla udienza pubblica del 23 aprile 2024 e nella successiva camera di consiglio del 13 novembre 2024, i ricorsi, previa riunione, sono stati trattenuti per la decisione

DIRITTO

16. Va premesso che con la sentenza appellata il TAR ha:

- a) ritenuto inammissibili le censure tendenti a sancire la perdurante validità del sistema degli accordi per determinazione del contributo di estrazione, alla luce della sentenza n. 8382/2020 del Consiglio di Stato che aveva riformato la sentenza n. 1209 del 2013 dello stesso TAR Toscana;
- b) respinto le censure relative alla mancata comunicazione di avvio del procedimento e il difetto di motivazione dei provvedimenti impugnati, trattandosi di atti generali;
- c) respinto le censure avanzate per violazione del diritto eurounitario;
- d) respinto, perché manifestamente infondate, le questioni di costituzionalità proposte;
- e) ritenuto inammissibili le censure contenute nel sesto motivo del ricorso r.g. 1712/2015 e quarto motivo r.g. 1713/2015 poiché le ragioni delle ricorrenti avrebbero dovuto essere fatte valere al momento della determinazione concreta della somma dovuta da ogni singola cava, nell'ambito del relativo procedimento.

17. Gli appelli proposti, in sintesi, contengono le seguenti censure:

- a) con il primo motivo (tutti i ricorsi in appello) viene chiesta la riforma della sentenza nella parte in cui ha ritenuto non applicabili agli atti impugnati gli artt. 7 e ss. della L. 241 del 1990 e gli istituti partecipativi, con conseguente violazione dei principi di partecipazione e del giusto procedimento e i restanti vizi indicati nello stesso (in particolare mancata comunicazione dell'avvio del procedimento); in particolare, il TAR avrebbe fatto errata applicazione del concetto di atto amministrativo generale e della conseguente disciplina dato che gli atti impugnati stabilivano, già in concreto, gli importi dovuti a titolo di canone di estrazione e di canone di concessione da ciascun concessionario e/o proprietario di beni stimati esercente attività di escavazione;
 - a.1.) nel caso di specie non occorre attendere gli atti applicativi al fine di identificare in concreto il soggetto leso dal provvedimento e a rendere attuale e concreta la lesione della situazione soggettiva dell'interessato; l'immediata lesività dei provvedimenti impugnati e la immediata individuazione dei destinatari renderebbe ingiustificata la mancata applicazione delle garanzie partecipative;

a.2.) l'Amministrazione comunale, alla luce dell'entrata in vigore della L.R. n. 35/2015, avrebbe dovuto avviare un nuovo procedimento, con relativa comunicazione, volto alla determinazione del valore medio di mercato del materiale lapideo da taglio e dei suoi derivati e non utilizzare le risultanze del procedimento precedentemente avviato, il quale era rivolto alla determinazione del valore di vendita del materiale per quanto attiene all'ornamentale, oggi materiale da taglio, al valore medio di mercato della relativa categoria di materiali per quanto riguarda i materiali per uso industriale;

a.3.) va sottolineato il carattere marcatamente discrezionale sia con riferimento al canone di concessione sia con riferimento al contributo di estrazione per i derivati dei materiali da taglio ovvero i materiali detritici provenienti dalla coltivazione del materiale ad uso ornamentale; nel primo caso, infatti, è prevista quale misura massima il 5%, mentre nel caso dei c.d. derivati anche il contributo di estrazione non è previsto in misura fissa, ma è previsto un limite massimo pari al 10,50%, che può anche essere superato, pur non potendo essere superiore a € 4,20 a tonnellata;

b) con il secondo motivo (ricorsi r.g. 2124/2022 e 2231/2022) che è invece terzo motivo di appello per i ricorsi 2304/2022 e 2305/2022 viene chiesta la riforma della sentenza in quanto essa non ha ritenuto applicabile agli atti impugnati l'art. 3 L. 241 del 1990 (obbligo di motivazione adeguata);

b.1.) per i ricorsi 2304/2022 e 2305/2022 il secondo motivo di appello consiste nel censurare la sentenza sotto il profilo della violazione dell'art. 112 c.p.c. per aver ommesso di pronunciare sul secondo motivo di ricorso con il quale veniva lamentata la violazione dell'art. 10 Regolamento Agri Marmiferi, che è normativa avente rango primario secondo la Corte Costituzionale; in particolare, il Comune avrebbe dovuto emanare un nuovo regolamento prima di avviare i procedimenti relativi agli atti impugnati;

c) con il terzo motivo di appello (ricorso r.g. 2124 del 2022) la sentenza viene censurata sotto il profilo della violazione del diritto eurounitario e, in particolare, del principio della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), libera concorrenza (art. 81 ss. TFUE), proporzionalità (art. 5 TUE e Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea); vengono poi proposti motivi attinenti alla illegittimità dei provvedimenti impugnati perché applicativi di una normativa ritenuta in contrasto con la Costituzione;

c.1.) con il terzo motivo dei ricorsi 2231 del 2022 e 2305 del 2022, la decisione di primo grado viene censurata per aver ritenuto inammissibili le censure contenute nel relativo motivo di ricorso; il TAR avrebbe trascurato che la contestazione era stata comunque estesa anche alle note datate 6 luglio 2015 con le quali erano stati comunicati gli importi del canone, anch'esse impuginate; viene riproposta, pertanto, la censura relativa alla violazione dell'art. 15 del Regolamento degli Agri Marmiferi, ritenuta fondata da altra decisione del TAR Toscana, intervenuta in un caso analogo, poi confermata dallo stesso Consiglio di Stato;

d) con il quarto motivo di appello (ricorso r.g. 2124 del 2022) viene chiesta la riforma della sentenza in ragione:

- della asserita violazione del diritto eurounitario e, in particolare, del principio della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), libera concorrenza (art. 81 ss. TFUE), proporzionalità (art. 5 TUE e Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea);

- della illegittimità delle deliberazioni della Giunta del Comune di Carrara n. 275 e 276 del 2015 in quanto asseritamente applicative di una norma incostituzionale; viene, pertanto, riproposta la questione di costituzionalità dell'art. 36 della L.R. 25 marzo 2015 n. 35 per violazione degli artt. 3, 41, 23 e 117 della

Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento tra distretto Apuo-Versiliese, dove il contributo su materiali da taglio è raddoppiato, e altre parti della Regione Toscana;

d.1.) con il quarto motivo dei ricorsi 2231 del 2022, 2304 del 2022 e 2305 del 2022 la sentenza viene censurata sotto il profilo della violazione del diritto eurounitario e, in particolare, del principio della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), libera concorrenza (art. 81 ss. TFUE), proporzionalità (art. 5 TUE e Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea);

e) con il quinto motivo di appello (ricorso r.g. 2124 del 2022) la sentenza viene censurata per aver ritenuto manifestamente infondata la questione relativa alla incostituzionalità degli artt. 27 e 36, della L.R.T. 25/3/2015 n. 35 per violazione degli artt. 3 – 23 - 41- 53 - 117 - 119 e 120 Cost. con riproposizione delle relative questioni;

e.1.) con il quinto motivo di appello (ricorsi 2231 del 2022, 2304 del 2022 e 2305 del 2022) viene chiesta la riforma della sentenza e conseguentemente ribadita l'illegittimità delle deliberazioni di G.C. del Comune di Carrara n. 275 e 276 del 2015 in quanto applicative di una norma ritenuta incostituzionale; viene, pertanto, riproposta la questione di costituzionalità dell'art. 36 della L.R.T. 25.3.2015 n. 35 per violazione degli artt. 3, 41, 23 e 117 della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento tra distretto Apuo Versiliese, dove il contributo su materiali da taglio è raddoppiato, e altre parti della Regione Toscana;

f) con il sesto motivo (ricorso r.g. 2124 del 2022) viene chiesta la riforma della sentenza di primo grado per non aver sollevato la proposta questione di costituzionalità (che viene riproposta) degli articoli 27 comma 5, e 36 comma 2, della L.R. 25 marzo 2015 n. 35 per violazione degli artt. 23 e 53 della Costituzione e conseguente illegittimità delle delibere che ne fanno applicazione;

f.1.) con il sesto motivo di appello (ricorsi 2231 del 2022, 2304 del 2022 e 2305 del 2022) la sentenza viene censurata per aver ritenuto manifestamente infondata la questione relativa alla incostituzionalità degli artt. 27 e 36, della L.R. 25 marzo 2015 n. 35 per violazione degli artt. 3 – 23 - 41- 53 - 117 - 119 e 120 Cost. con riproposizione delle relative questioni;

g) con il settimo motivo di appello (ricorsi 2231 del 2022, 2304 del 2022 e 2305 del 2022) viene chiesta la riforma della sentenza di primo grado per non aver sollevato la proposta questione di costituzionalità (che viene riproposta) degli articoli 27, comma 5, e 36 comma 2, della L.R. 25 marzo 2015 n. 35 per violazione degli artt. 23 e 53 della Costituzione e conseguente illegittimità delle delibere che ne fanno applicazione.

17.1. I medesimi argomenti, con alcune puntualizzazioni in fatto e precisazioni in diritto, sono stati ripresi dalle appellanti nella memoria unica di replica depositata il 2 aprile 2024.

18. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate.

19. Quanto al primo motivo è agevole rilevarne l'infondatezza.

19.1. Va affrontata una questione preliminare sulla quale è necessario fare chiarezza: l'esatta perimetrazione della categoria degli atti amministrativi generali.

19.2. La migliore dottrina ha sottolineato che gli atti amministrativi generali sono connotati da una efficacia distintiva che riguarda non tanto il tipo di effetti prodotti dall'atto, quanto il profilo dimensionale, vale a dire il novero dei soggetti coinvolti dall'atto stesso. Gli atti generali sono preordinati a incidere su classi aperte di fattispecie. La decisione ha carattere individuale anche ove interessi un elevato numero di persone; se invece la decisione non ha destinatari previamente individuati o individuabili, il suo ambito di operatività è pari all'intera classe di soggetti contemplati (precetti universali quanto al destinatario).

19.3. L'indeterminabilità dei destinatari dell'atto generale non è, in realtà, assoluta bensì originaria. Si tratta in ogni caso di atti amministrativi; i soggetti sui quali l'atto produrrà i propri effetti sono determinabili in un momento successivo all'emanazione dell'atto stesso. Va peraltro chiarito che non osta al riconoscimento della generalità neanche la circostanza che l'atto al momento dell'adozione sia applicabile a un solo soggetto, perché unico che attualmente presenti i requisiti previsti dalle norme, poiché altri soggetti potranno soddisfarli in seguito (ossia, seguendo Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2012 n. 9, "l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili a priori, ma certamente determinabili a posteriori in quanto è destinato a regolare non una serie indeterminati di casi, ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti").

19.4. La controversia attiene sicuramente ad atti amministrativi di carattere generale. Si tratta di un atto con il quale il Comune ha adeguato il contributo di estrazione alla nuova L.R. n. 35/2015 stabilendone l'importo nella misura del 10% del valore medio di mercato dei materiali da taglio estratti nelle cave, e un atto con il quale sono stati stabiliti gli importi del contributo per i derivati del materiale da taglio (indicati nell'allegato "A" alla stessa deliberazione); con successivo atto è stata fissata l'aliquota del canone di concessione da applicare al valore medio di mercato dei materiali da taglio.

19.5. La statuizione del primo Giudice è quindi corretta laddove osserva che i provvedimenti impugnati sono *"atti a carattere generale i cui destinatari non sono identificabili a priori, ma solo posteriormente alla loro emanazione, e pertanto restano esclusi dall'obbligo motivazionale e dagli oneri partecipativi a norma, rispettivamente, degli articoli 3, comma 2, e 13, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241."*

20. Non spetta miglior sorte al secondo motivo di appello (ricorsi 2304/2022 e 2305/2022) e al terzo motivo di appello (ricorsi 2304/2022 e 2305/2022).

20.1. La regola della necessaria motivazione degli atti amministrativi, scolpita nell'art. 3, L. 7 agosto 1990, n. 241, non è altro che il precipitato dei più generali principi di buona amministrazione, correttezza e trasparenza, cui la pubblica amministrazione deve uniformare la sua azione e rispetto ai quali sorge per il privato la legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni giustificative del provvedimento incidente sui suoi interessi, anche al fine di poter esercitare efficacemente le prerogative di difesa innanzi all'Autorità giurisdizionale (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5664). Il comma 2 dello stesso art. 3 della L. 241 del 1990 dispone: *"La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale"*. Tale previsione trova la sua ragione nella circostanza che l'atto amministrativo generale non decide in concreto dell'assetto degli interessi proprio perché ha portata generale, ma solo identifica regole suscettibili di successive applicazioni, non essendo tendenzialmente idoneo a incidere a titolo particolare sulla posizione degli interessati (Consiglio di Stato sez. V, 17 novembre 2016, n. 4794).

20.2. Le ragioni per cui gli atti impugnati sono da inscrivere nella categoria degli atti amministrativi generali sono già state esposte in sede di esame del primo motivo di appello.

21. A questo punto deve essere esaminato il secondo motivo di appello contenuto nei ricorsi 2304/2022 e 2305/2022. Si tratta di un motivo che viene precisato con argomentazioni assai dettagliate nella memoria di replica depositata il 2 aprile 2024 nella quale si specifica che:

a) la doglianza riguarda la necessità di far precedere i provvedimenti impugnati da una modifica al Regolamento Comunale per gli Agri Marmiferi;

- b) il Regolamento per la Concessione degli Agri Marmiferi del Comune di Carrara, approvato con delibera C.C. n. 61 del 21 luglio 2005, all'art. 10, prevede una specifica regolamentazione in ordine alla determinazione del canone concessorio, con complesso iter procedimentale, che nel caso di specie non sarebbe stato rispettato;
- c) la L.R. 35/2015, all'art. 39, che si applica al distretto Apuo-Versiliese, prevede che i regolamenti autonomi emanati ai sensi dell'art. 64 comma 3 del R.D. 1443/1927 definiscano, tra le altre cose, anche le modalità di calcolo e corresponsione del canone concessorio;
- d) il Regolamento comunale per gli Agri Marmiferi, secondo la Corte Costituzionale (Corte Cost. 488/95), ha valore di norma primaria analoga a legge;
- e) in questa situazione normativa il Comune avrebbe dovuto, in ogni caso, procedere alla redazione del nuovo Regolamento degli Agri Marmiferi e, solo successivamente, emanare gli atti amministrativi consequenziali, tra cui anche eventualmente quelli impugnati;
- f) con i provvedimenti impugnati l'amministrazione comunale avrebbe invertito l'ordine, con conseguente violazione dell'art. 10 del Regolamento tuttora in vigore, e dello stesso art. 39 della L.R. 35/2015 e conseguente illegittimità dei provvedimenti impugnati;
- g) dell'esame di tale doglianza non vi sarebbe traccia nella sentenza impugnata; il richiamo alla sentenza del TAR Toscana n. 841 del 2021 nella decisione oggetto del presente appello non avrebbe il significato attribuito dal Comune resistente dato che essa viene richiamata al solo fine di affermare la legittimità della scelta del Comune di provvedere alla determinazione degli oneri che gravano sul settore in base alle ordinarie disposizioni di legge e di regolamento, senza alcuna altra considerazione;
- h) il Comune ritiene il motivo non scrutinato, comunque infondato, dato che nessuna disposizione di legge prevederebbe quanto sostenuto nel ricorso in appello; in realtà, la norma sarebbe proprio l'art. 39 della L.R. n. 35 del 2015;
- i) l'art. 39, che si applica al distretto Apuo Versiliese, prevede che i regolamenti autonomi emanati ai sensi dell'art. 64 comma 3 del R.D. 1443/1927 definiscano, tra le altre cose, anche le modalità di calcolo e corresponsione del canone concessorio; il Comune stesso ricorda che si è di fronte a *“procedimenti del tutto nuovi a cui necessariamente doveva applicarsi la sopravvenuta L.R.T. n. 35/2015”*.

21.1. Il motivo non è fondato. Come noto, nel processo amministrativo l'omessa pronuncia, da parte del giudice di primo grado, su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo con il correttivo secondo il quale l'omessa pronuncia su un vizio del provvedimento impugnato deve essere accertata con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare gli aspetti formali, cosicché essa può ritenersi sussistente soltanto nell'ipotesi in cui risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo d'impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. III, 1° giugno 2020, n. 3422); la decisione di segno contrario risulta dal compiuto esame delle censure che il TAR ha sicuramente effettuato nella motivazione della sentenza.

21.2. A integrare gli estremi del vizio di omessa pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del caso concreto: ciò non si verifica quando la decisione adottata comporti la

reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia (Consiglio di Stato, sez. V, 25 marzo 2024, n. 2821).

21.3. Va peraltro osservato che la tesi secondo cui la L.R. n. 35 del 2015 non sarebbe applicabile in assenza di un nuovo regolamento comunale è manifestamente infondata dato che essa non poggia su alcun dato positivo, neppure, sull'art. 39 della citata legge.

21.4. Il riferimento delle appellanti alla sentenza della Corte Costituzionale 20 novembre 1995, n. 488 è del tutto inconferente dato che:

a) in quel caso si trattava di una questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana recante “*Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara*”, per violazione dell'art. 117 Cost.;

b) per quello che qui interessa va osservato che la Corte Costituzionale ha semplicemente escluso che l'art. 64, terzo comma, del R.D. n. 1443 del 1927 possa essere interpretato come norma recettizia dell'ordinamento delle leggi estensi, nel quale i regolamenti comunali dovrebbero inserirsi rispettandone le linee essenziali;

c) la Corte ha affermato che il citato art. 64 ha mantenuto in vigore la legislazione preunitaria solo in via transitoria, fino al giorno dell'entrata in vigore dei regolamenti e ai Comuni di Massa e Carrara è attribuito un potere regolamentare autonomo, con efficacia analoga a quella della legge e quindi abilitato anche a incidere sui rapporti privati in funzione di un rinnovamento della disciplina della coltivazione delle cave in conformità della legge mineraria e nei limiti della legislazione regionale protettiva del territorio e dell'ambiente.

21.5. La citata sentenza del Giudice delle leggi non contiene alcun argomento che possa essere fondatamente portato a sostegno della tesi delle appellanti.

22. Il terzo motivo del ricorso n. 2124/2022 (quarto motivo dei ricorsi 2231/2022, 2304/2022 e 2305/2022), come anticipato, argomenta con ampi svolgimenti in ordine all'asserito contrasto della previsione dell'art. 36 della L.R. 35/2015 con l'ordinamento dell'Unione europea.

22.1. Le appellanti sostengono che:

a) il TAR avrebbe posto l'attenzione esclusivamente sull'aspetto soggettivo della eventuale discriminazione collegata a principi di libertà di stabilimento libera concorrenza e proporzionalità, affermando che non vi sono discriminazioni per nazionalità o altro tra gli operatori, perché tutti coloro che intendono insediarsi nella zona Apuo Versiliese dovranno corrispondere il contributo nella misura determinata a salvaguardia di motivi imperativi di interesse generale;

b) la problematica relativa alla salvaguardia dell'ambiente sarebbe stata usata in modo improprio, dal momento che essa sarebbe tutelata attraverso il bilanciamento tra interesse alla produzione e tutela ambientale; questo bilanciamento si esprimerebbe in primo luogo nella valutazione generale fatta dall'autorità pubblica sulla opportunità di procedere all'escavazione del marmo, industria secolare, e alle conseguenti ricadute economiche di assoluta rilevanza regionale e nazionale; il contemperamento di interessi avverrebbe poi nel momento in cui si prevedono strumenti di pianificazione e controllo dell'attività economica (Piano Regionale Cave, Piano Paesaggistico – PII, PABE etc.) e le singole autorizzazioni all'escavazione vengono concesse nel rispetto degli strumenti di carattere generale, peraltro con specifiche valutazioni di natura paesaggistico ambientale obbligatorie all'interno dell'iter procedimentale;

c) la valutazione sulla violazione della normativa dell'Unione europea dovrebbe essere fatta verificando dal punto di vista oggettivo se in concreto il raddoppio del contributo rende più difficile ed ostacola la libertà di stabilimento e la stessa concorrenza all'interno della Regione Toscana, che è parte del territorio dell'Unione;

d) il particolare regime previsto dalla L.R. n. 35/2015 per il distretto minerario apuano-versiliese sarebbe un ingiustificato limite alla libertà di stabilimento; esso disincentiverebbe gli operatori europei a stabilirsi nel distretto senza che possano configurarsi motivi "imperativi" di interesse generale;

d.1.) la scelta compiuta dalla Regione Toscana sarebbe espressione di una generica e ingiustificata politica selettiva tra i siti estrattivi e violerebbe il principio consolidato (Corte di giustizia sentenza 5 ottobre 2004, C/442/02, e simile giurisprudenza costante) secondo cui *"vanno considerate restrizioni alla libertà di stabilimento tutte le misure che ne vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio"*;

d.2.) nella prospettiva del rispetto del principio generale di proporzionalità, la speciale misura dei contributi all'escavazione previsti per le imprese del distretto apuano (il doppio) eccederebbe quanto necessario per raggiungere anche un possibile scopo ragionevole; in sostanza, aver voluto disciplinare il distretto marmifero apuano-versiliese come una enclave speciale tra le zone estrattive della Toscana avrebbe l'effetto perverso – contrario al diritto dell'Unione europea (oltre che alla Costituzione) – di condizionare nuovi insediamenti, di penalizzare gli operatori già stabiliti, di essere comunque sproporzionato, con diretta violazione dei principi di diritto eurounitario sopra indicati;

e) la richiesta delle appellanti è quella di annullare gli atti impugnati del Comune di Carrara previa, ove occorra, disapplicazione dell'art. 36 della L.R. n. 35/2015;

e.1.) in subordine le appellanti chiedono che venga disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ex art. 267 TFUE, ponendo il seguente quesito: *"se i principi del diritto dell'Unione europea sulla libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e sulla concorrenza (art. 81) ed il principio generale di proporzionalità ostino ad una disciplina nazionale (nella fattispecie l'art. 36 della legge regionale Toscana n. 35/2015) che prevede una disciplina differenziata per l'attività di impresa svolta nel particolare distretto apuano versiliese, con raddoppio del contributo dovuto per l'escavazione"*.

22.2. Il motivo non è fondato.

22.3. Nella sentenza impugnata si legge: *"La normativa regionale censurata non viola nemmeno i principi comunitari di libertà di stabilimento, libera concorrenza e proporzionalità poiché alcuna discriminazione sulla base della nazionalità degli operatori economici appare posta in essere a seguito del trattamento regionale differenziato in tema di contributo di estrazione del marmo. Detto regime è valevole per qualunque operatore intenda insediarsi nella zona Apuoversiliese e trova giustificazione nella necessità di tutelare interessi pubblici particolarmente rilevanti ovvero, per usare un'espressione comunitaria, motivi imperativi di interesse generale, come sopra evidenziato"*.

22.4. Il primo Giudice ha affrontato le questioni poste dai ricorrenti nell'ambito di un complessivo esame della norma dubitata di violazione del diritto dell'Unione europea e di illegittimità costituzionale, con motivazione succinta ma condivisibile.

22.5. La genericità degli argomenti a sostegno della richiesta di rinvio pregiudiziale impone una premessa di metodo. Come noto, la Corte di Giustizia si è più volte pronunciata sull'obbligo di rinvio pregiudiziale. Tra le altre, la decisione della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 6 ottobre 2021, in causa C-561/2019, Consorzio Italian Management, ha affermato importanti principi in materia di obbligo di rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 del Trattato giungendo, tra l'altro, alle seguenti conclusioni: *"L'articolo 267 TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice nazionale avverso le cui decisioni non possa proporsi"*

ricorso giurisdizionale di diritto interno deve adempiere il proprio obbligo di sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevata dinanzi ad esso, a meno che constati che tale questione non è rilevante o che la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi è già stata oggetto d'interpretazione da parte della Corte o che la corretta interpretazione del diritto dell'Unione s'impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi".

Può dirsi che la sentenza abbia un valore sostanzialmente confermativo dell'indirizzo riconducibile ai cosiddetti "*criteri Cilfit*", riguardanti la definizione dei casi in cui il giudice è dispensato dall'obbligo di rinvio, anche se nella pronuncia possono leggersi alcuni significativi elementi di novità.

22.6. In particolare, la Corte ha precisato che, per escludere l'obbligo del rinvio, può considerarsi non solo il precedente riguardante un caso identico, ma anche una o più pronunce relative a situazioni analoghe a quella oggetto del giudizio nazionale.

22.7. Ulteriore elemento significativo può rinvenirsi nella specificazione del criterio dell'"atto chiaro", idoneo ad escludere la sussistenza dell'obbligo di rinvio.

22.8. La sentenza precisa al punto 39, che il giudice di ultimo grado "*può altresì astenersi dal sottoporre alla Corte una questione di interpretazione del diritto dell'Unione e risolverla sotto la propria responsabilità qualora l'interpretazione corretta del diritto dell'Unione s'imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi (sentenze del 6 ottobre 1982, Cilfit, 283/81, punti 16 e 21, nonché del 9 settembre 2015, Ferreira da Silva e Brito, C-160/14, punto 38)".*

22.9. La questione da precisare, di cui questo Collegio è pienamente consapevole, è che l'univocità dell'interpretazione non può basarsi sulla sola considerazione della giurisprudenza dello Stato cui appartiene il giudice di ultima istanza. Difatti, il principio espresso dalla CGUE, 9 settembre 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva*, è il seguente: "*l'articolo 267, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che un giudice avverso le cui decisioni non sono esperibili ricorsi giurisdizionali di diritto interno è tenuto a sottoporre alla Corte una domanda di pronuncia pregiudiziale [...] in circostanze quali quelle del procedimento principale, contraddistinte al contempo da decisioni divergenti di giudici di grado inferiore quanto all'interpretazione [...] e da ricorrenti difficoltà d'interpretazione della medesima nei vari Stati membri".*

22.10. L'onere posto a carico del giudice nazionale è ampiamente mitigato dalla Corte, secondo cui il confronto con le esperienze degli altri ordinamenti non impone di effettuare lunghe indagini, ma deve basarsi sui dati effettivamente disponibili, con particolare riferimento a quelli offerti dalle parti in giudizio.

22.11. Difatti, la Corte precisa al punto 44 della sentenza 6 ottobre 2021, in causa C-561/2019 che "*Se un giudice nazionale di ultima istanza non può certamente essere tenuto a effettuare, a tal riguardo, un esame di ciascuna delle versioni linguistiche della disposizione dell'Unione di cui trattasi, ciò non toglie che esso deve tener conto delle divergenze tra le versioni linguistiche di tale disposizione di cui è a conoscenza, segnatamente quando tali divergenze sono espresse dalle parti e sono comprovate.*"

22.12. Nel caso qui esaminato si può concludere il ragionamento precisando quanto segue.

22.13. La Corte di Giustizia è stata già investita di una domanda di interpretazione degli artt. 23 CE, 81 CE, 85 CE e 86 CE nell'ambito di un procedimento nel quale è stata posta in dubbio la compatibilità con il diritto comunitario di una tassa riscossa dal Comune di Carrara sui marmi estratti nel suo territorio e originata dal loro trasporto oltre i confini comunali.

22.14. La Corte ha affermato che "*una tassa riscossa a causa del superamento di un confine tra gli Stati o all'interno degli Stati sia stata istituita al fine di compensare un onere locale che colpisce il prodotto interno analogo non è sufficiente a sottrarla alla qualificazione di tassa di effetto equivalente a un dazio doganale. Infatti, se così fosse, si svuoterebbe di contenuto e di*

efficacia il divieto di tasse di effetto equivalente a dazi doganali (Corte giustizia UE sez. I, 9 settembre 2004, n. 72). La Corte ha però contemporaneamente ammesso “*che un onere che rappresenti la remunerazione di un servizio effettivamente reso all'operatore economico che è tenuto a pagare tale onere, di importo proporzionato al detto servizio, non costituisce una tassa di effetto equivalente a un dazio doganale* (sentenze 26 febbraio 1975, causa 63/74, Cadsky, 9 novembre 1983, causa 158/82, Commissione/Danimarca, e CRT France International, punto 17).

22.15. La Corte, nella stessa sentenza, ha dichiarato l'incompatibilità della “tassa marmi” con l'ordinamento dell'unione in relazione al solo fatto che il tributo veniva applicato ai marmi di Carrara quando trasportati oltre i confini del Comune. Il fatto generatore della tassa era costituito “*dal superamento da parte dei marmi dei confini comunali*”. Di qui la conclusione che essa fosse un “*tributo imposto a causa del superamento di un confine interno di uno Stato membro*” qualificata “*quale tassa avente la stessa natura del dazio di mare di cui alla causa Legros*”.

22.16. Qui si tratta di un contributo ambientale e del canone di concessione che i titolari delle autorizzazioni alla escavazione sono tenuti a corrispondere al Comune di Carrara (contributo di estrazione e canone concessorio relativo agli agri marmiferi comunali), in altre parole, un contributo legato all'attività estrattiva. Si tratta di provvedimenti adottati dal Comune nel 2015 (le delibere di G.C. nn. 275/15, 276/15 e C.C. n. 48/2015) che non hanno fatto altro che tenere conto dell'entrata in vigore della L.R. n. 35/2015 (“*Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla L.R. n. 104/1995, L.R. n. 65/1997, L.R. n. 78/1998, L.R. n. 10/2010 e L.R. n. 65/2014*”) e che in alcun modo hanno natura tributaria.

22.17. La questione non è neppure in discussione ed è, come noto, stata già affrontata anche da questa Sezione (Consiglio di Stato, Sez. V, 24 ottobre 2019, n. 7260) che ha avuto modo di affermare che “*la Corte costituzionale, in analoghe fattispecie su questioni relative a contributi correlati all'attività estrattiva e previsti da altre leggi regionali, ha affermato che vada esclusa la natura tributaria dei contributi legati all'attività estrattiva da cava* (Corte cost., 26 aprile 2018, n. 89 in materia di contributo previsto dalla Regione Siciliana; Corte cost., 8 marzo 2018, n. 52, in relazione ai contributi contemplati dalla legge regionale della Campania n. 54 del 1985; v. pure Corte cost., ord. n. 387 del 1990, in materia di contributi previsti dall'art. 20 della legge regionale del Veneto 7 settembre 1982, n. 44, recante “Norme per la disciplina dell'attività di cava”).

È stato, infatti, chiarito che “*una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese*” (Corte cost. 26 aprile 2018, n. 89).

Sebbene il ricavato del contributo sia destinato a dotare Regioni e Comune dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali, il contributo stesso non costituisce uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica, in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti interessati, ma è un corrispettivo pattuito per l'utilizzo del bene pubblico o, in ogni caso, se esercitata su un bene privato, per l'attività di estrazione che incide sul bene ambiente, al fine di garantire un efficace ripristino della situazione ambientale incisa da detta attività.

Come rilevato dalla giurisprudenza costituzionale in analoga fattispecie inerente alla pretesa di contributi per attività estrattiva, “*il canone dovuto in forza della disposizione censurata si pone a latere del titolo che legittima l'attività estrattiva. Non è influenzato dalla titolarità, pubblica o privata, del giacimento; si lega, piuttosto, all'insieme di competenze amministrative correlate all'attività estrattiva nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere sulla salubrità e integrità ambientale del territorio interessato dalla relativa iniziativa imprenditoriale*”; esso perciò “*trova la sua ratio fondante nell'esigenza di*

indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio e sull'ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava", facendone gravare il costo, coerentemente, su chi quel disagio produce; in tal modo copre gli oneri finanziari che gli enti interessati devono affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze nocive, ma legittime, perché consentite dalla legge e assentite dalle amministrazioni interessate- comunque correlate a siffatte iniziative economiche e per realizzare gli interventi funzionali al ripristino delle condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall'attività di cava.

Alla luce di tali considerazioni, la giurisprudenza costituzionale ha dunque affermato, con principi applicabili anche alla fattispecie qui al vaglio, che "il canone in oggetto, principalmente caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è dunque privo della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi" e ne ha escluso, di conseguenza, la natura tributaria (Corte cost. 26 aprile 2018, n. 89).

Sotto altro concorrente profilo, la Corte costituzionale ha chiarito come proprio l'assenza di specifiche connotazioni tributarie dei contributi collegati all'attività di cava ne ha consentito l'istituzione con legge regionale, non incidendo la prestazione sui contenuti dell'art. 119 Cost. (Corte cost., 8 marzo 2018, n. 52)".

22.18. Oltre a tenere conto di quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella già citata sentenza 9 settembre 2004, n. 72, dalla quale è agevole rilevare argomenti esattamente opposti a quelli sostenuti dalle appellanti, va ricordato che la costante giurisprudenza della stessa Corte è nel senso di ritenere che la violazione del principio della parità di trattamento a causa di un trattamento differenziato presuppone che le situazioni considerate siano comparabili alla luce di tutti gli elementi che le caratterizzano (Corte di Giustizia, 14 Giugno 2017, n. C-38/16 che richiama la sentenza del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique e Lorraine* e a., C-127/07, punto 25). Gli elementi che caratterizzano situazioni diverse nonché la comparabilità di queste ultime devono, in particolare, essere determinati e valutati alla luce dell'oggetto delle disposizioni in esame e dello scopo delle stesse, fermo restando che devono essere presi in considerazione, a tale fine, i principi e gli obiettivi del settore cui si riferisce l'atto in parola (v., in tal senso, Corte giustizia UE sez. IV, 14 giugno 2017, n. 38 che richiama la sentenza del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique e Lorraine* e a., C-127/07, punto 26, nonché sentenza del 7 marzo 2017, RPO, C-390/15, punto 42).

22.19. Il contributo, la cui natura, si ribadisce, non è in discussione, è differente rispetto al resto della Regione per l'unicità del contesto ambientale e paesaggistico. Non vi è, evidentemente, alcuna irragionevole discriminazione a danno delle imprese operanti nel comprensorio apuano. Sull'unicità del contesto ambientale e paesaggistico si rinvia alle considerazioni che saranno esposte in sede di esame delle diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle parti appellanti.

22.20. In ordine alla asserita (e insussistente) violazione del principio di proporzionalità ci si limita a ricordare che la relativa giurisprudenza della Corte di Giustizia può essere ricondotta a tre categorie di pronunce dalle quali è agevole evincere come il parametro sia stato infondatamente evocato dalle appellanti:

a) una casistica relativa alle misure normative o amministrative di Stati membri che abbiano l'effetto di limitare libertà o diritti fondamentali previsti dal Trattato o da norme UE di diritto derivato (Corte di giustizia, 20 febbraio 1979, causa C-120/78, Corte di giustizia, 4 dicembre 2008, causa C-221/07; Corte di giustizia, 16 dicembre 2008, causa C-205/07; Corte di giustizia, 22 dicembre 2008, causa C-336/07; Corte di giustizia, 10 febbraio 2009, causa C-110/05; Corte di giustizia, 5 marzo 2009, causa C-88/07; Corte di giustizia, 28 aprile 2009, causa C-518/06; Corte di giustizia, 17 settembre 2009, causa C-182/08; Corte di giustizia, 1 ottobre 2009, causa C-103/08; Corte di giustizia, 12 gennaio 2010, causa C-229/08);

b) una casistica relativa alle misure normative o amministrative adottate dagli Stati membri in violazione delle regole di concorrenza o delle libertà di circolazione di beni e servizi (Corte di giustizia, 17 settembre 1980, causa C-730/79, *Philip Morris*, punto 17); le misure atte a favorire cartelli e associazioni fra imprese nazionali, nonché abusi di posizione dominante (fra le tante, in materia di aiuti accordati a imprese nazionali, Corte di giustizia, 8 giugno 1982, causa C-258/78, Corte di giustizia, 25 marzo 1981, causa C-61/80); in materia di limitazioni rispetto alla possibilità di partecipare a gare d'appalto (Corte di giustizia, 16 dicembre 2008, causa C-213/07; Corte di giustizia, 23 dicembre 2009, causa C-376/08);

c) una casistica relativa all'applicazione di sanzioni o erogazione di benefici (tra le altre, Corte di Giustizia, 23 dicembre 2009, in causa C-45/08, Corte di Giustizia 11 giugno 2009, in causa C-170/08).

22.21. È necessario ancora ricordare che la Corte di giustizia ha ripetutamente affermato che il principio di proporzionalità deve essere applicato anche come criterio di interpretazione delle proprie norme nazionali da parte delle autorità degli Stati membri, quando questi attuino il diritto UE nei propri ordinamenti giuridici nazionali (per esempio, Corte di Giustizia, 12 dicembre 2019, in causa C-627/19). Si tratta di quello che la migliore dottrina definisce effetto di *spill-over* del principio di proporzionalità, cioè il suo utilizzo da parte dei giudici nazionali anche rispetto a casi senza alcuna rilevanza diretta per il diritto dell'Unione.

22.20. Questo di cui si controverte è un caso paradigmatico. La questione si risolve nel valutare, senza che vi sia dubbio alcuno tale da effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, alla luce della copiosa giurisprudenza citata, la ragionevolezza dei contributi per l'escavazione al fine di contemperare la libertà di esercizio dell'impresa con la tutela di valori primari, quali la tutela dell'ambiente e il corretto utilizzo del territorio e, in particolare, di una risorsa notoriamente unica al mondo e peraltro non rinnovabile.

22.21. Per tutte le ragioni esposte, il Collegio ritiene di avere pienamente rispettato i principi in materia di obbligo di rinvio pregiudiziale affermati dalla Corte di Giustizia, tra le altre dalla sentenza 6 ottobre 2021, c-561/2019, laddove al punto 51 si legge che la motivazione “*deve far emergere o che la questione di diritto dell'Unione sollevata non è rilevante ai fini della soluzione della controversia, o che l'interpretazione della disposizione considerata del diritto dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte, o, in mancanza di tale giurisprudenza, che l'interpretazione del diritto dell'Unione si è imposta al giudice nazionale di ultima istanza con un'evidenza tale da non lasciar adito a ragionevoli dubbi.*” Lo stesso è a dirsi per i principi affermati dalla Corte di giustizia UE con sentenza della Sez. VI, 27 aprile 2023, n. 482.

23. I restanti motivi di appello sono tutti volti ad argomentare con ampi svolgimenti sulla illegittimità costituzionale della L.R. 35/2015.

23.1. La sentenza impugnata ha affermato la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dai ricorrenti sulla scorta dei seguenti argomenti che è utile classificare per punti:

a) la differenziazione del trattamento in tema di determinazione del contributo di estrazione tra le cave della zona Apuo - Versiliese e quelle del restante territorio toscano trova la sua ragion d'essere nella particolarità della prima sia sotto il profilo paesaggistico, sia sotto il profilo della qualità dei materiali estratti;

a.1.) quanto al primo aspetto (profilo paesaggistico) non è contestabile che la zona apuana costituisce un *unicum* dal punto di vista ambientale e paesaggistico, tant'è che è stata riconosciuta come geoparco dall'Unesco;

a.2.) è vero che anche altre zone toscane sono riconosciute quali aree di pregio ma nella zona apuana (qualità dei materiali) si estrae materiale lapideo di particolare pregio, e questo costituisce fatto notorio;

a.2.1.) il paragone con il “giallo di Siena” non è conferente in primo luogo, poiché il marmo apuano è notoriamente più diffuso e conosciuto e, inoltre, poiché l'estrazione avviene in zona fortemente rilevante e delicata sotto il profilo ambientale e paesaggistico.

b) questi due elementi, pregio ambientale della zona e pregio commerciale del marmo estratto, rende non irragionevole e rientrante nella discrezionalità del legislatore la previsione di un regime particolare nella determinazione del contributo di estrazione;

c) la motivazione della scelta è esplicitata al punto 21 delle premesse alla L.R. n. 35/2015 e appare scevra da vizi di irragionevolezza.

d) la differenziazione tra la zona Apuoversiliese e quella del Senese, pure inserita in area SIC (Siti di Interesse Comunitario) con conseguente inserimento in zona speciale di conservazione (ZSC), non appare irragionevole poiché la delicatezza della prima è fatto notorio, così come la diretta incidenza in essa dell'escavazione sul paesaggio, composto proprio dalle montagne dalle quali si effettua l'estrazione del marmo la quale ultima incide irreversibilmente sul primo e in generale sullo stato dell'ambiente, non essendo il marmo una risorsa rinnovabile;

e) l'aumento del contributo in essa fino al doppio può ragionevolmente giustificarsi sulla base di queste circostanze e rientra nella discrezionalità del legislatore;

f) il contributo di estrazione non costituisce un “tributo” bensì un “indennizzo” disposto a favore della collettività per i danni conseguenti allo sfruttamento della risorsa marmo; la determinazione, quindi, della misura del contributo dovuto dalle imprese esercenti attività estrattiva trova fondamento non nella loro capacità contributiva, bensì nell'impegno dovuto dagli enti interessati per svolgere le attività pubblicitiche collegate ad essa nel pregiudizio che la collettività patisce in conseguenza dell'autorizzazione all'estrazione (Corte Cost. 26 aprile 2018, n. 89);

g) non si ravvisa alcuna lesione al principio costituzionale di eguaglianza poiché quella dell'estrazione di marmo nella zona apuana è fattispecie particolare che richiede un trattamento altrettanto specifico, né si evince alcuna violazione dell'articolo 41 Cost. poiché quest'ultimo, nel garantire tutela all'attività di impresa, prevede anche che possa essere limitata per salvaguardare valori di rilievo costituzionale quali, appunto, l'ambiente e il paesaggio;

h) la determinazione del contributo di estrazione, anche in assenza di una previa statuizione statale, deriva dall'articolo 62 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che espressamente comprende nel proprio ambito di applicazione *“tutte le attività attinenti alle cave di cui all'art. 2, terzo comma, ed al titolo terzo del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443”*;

i) detta competenza, secondo le previsioni di cui all'articolo 117, comma quarto, Cost., è esclusiva;

l) è infondata anche la questione di costituzionalità prospettata in relazione al fatto che il contributo di estrazione colpisce pure gli scarti di lavorazione, poiché questi vengono commercializzati per essere utilizzati in diverse attività produttive, generando quindi un profitto per le imprese escavatrici.

23.2. Le conclusioni cui è giunto il primo Giudice vengono contestate sulla base degli argomenti che di seguito si sintetizzano:

a) all'interno della stessa legge si prevedono trattamenti ingiustificatamente differenziati per lo stesso tipo di imposizione contributiva; sia per i materiali da taglio, sia per i derivati la misura è pressoché doppia nel distretto Apuo –Versiliese;

a.1.) il TAR, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di costituzionalità, richiama considerazioni che costituirebbero veri e propri postulati, con un uso improprio del concetto di fatto notorio; il primo postulato di valenza suggestiva è dato dal fatto che *“la zona Apuana costituisce un unicum dal punto di vista ambientale e paesaggistico”* riconosciuta anche come geoparco dell'UNESCO; nella memoria depositata il 2 aprile 2024 si ribadisce che il TAR avrebbe fatto un uso improprio del concetto di fatto notorio e che vi sarebbero dati in senso contrario che non sarebbero mai stati contestati dalle controparti nel corso del giudizio di primo grado e dalla stessa relazione del geologo Dott. Corniani depositata in questo giudizio;

a.2.) se le Alpi Apuane hanno una valenza paesaggistica accentuata, come peraltro altre zone alpine o dell'appennino, tuttavia, come lo stesso TAR riconosce, le colline del senese dove si estrae il materiale pregiato denominato Giallo Siena non sarebbero da meno, essendo inserite in area SIC (Siti di Interesse Comunitario) con conseguente inserimento in Zona Speciale di Conservazione (ZSC), e la Val D'Orcia (con cave di inerti e travertino) è Patrimonio dell'Umanità UNESCO;

a.3.) a fronte di una valenza paesaggistico-ambientale di entrambe le zone, il raddoppio del contributo in quella Apuana-Versiliese non appare giustificabile, facendo riferimento a tale circostanza;

a.4.) nella breve motivazione del TAR Toscana si afferma che è *“fatto notorio”* che nella zona apuana si estrae materiale di particolare pregio, dimenticando che parte ricorrente aveva segnalato, senza contestazioni, i prezzi di materiali estratti in altre parti della Toscana, decisamente superiori al prezzo del materiale medio prevalente nella zona di Carrara; conseguentemente non è sui valori che può fondarsi la ragionevolezza del trattamento differenziato;

a.5.) si afferma poi che *“il marmo apuano è notoriamente più diffuso e conosciuto”* del Giallo Siena, con affermazione inconferente ai fini della motivazione di manifesta infondatezza, dal momento che la presunta maggior conoscenza del marmo apuano non può costituire fondamento per il raddoppio degli oneri; e ancora si legge che sarebbe *“fatto notorio”* la *“delicatezza”* della zona apuana rispetto a quella senese;

a.6.) si tratterebbe di affermazioni apodittiche, con un uso distorto di ciò che può costituire giuridicamente un *“fatto notorio”*, a fronte di evidenze contrarie, non contestate, emergenti dagli atti processuali;

a.7.) tra le affermazioni portate a sostegno della motivazione della giustificatezza della differenza di trattamento vi è anche quella secondo cui nella zona Apuo -Versiliese vi sarebbe *“una diretta incidenza ... dell'escavazione sul paesaggio, composto proprio dalle montagne dalle quali si effettua l'estrazione del marmo, la quale ultima incide irreversibilmente sul primo e in generale sullo stato dell'ambiente, non essendo il marmo una risorsa rinnovabile”*;

a.8.) le stesse parole usate in relazione al comprensorio Apuano potrebbero essere estese alla collina senese e alla Val D'Orcia; anche in quelle località, siti protetti, vi è una diretta incidenza dell'escavazione sul paesaggio e l'escavazione incide irreversibilmente sullo stesso dove si effettua l'escavazione del marmo o (ancor peggio) di inerti, ed anche nel senese, ovviamente, il marmo non è una risorsa rinnovabile;

a.9.) le affermazioni contenute nella sentenza sulla tutela del paesaggio possono essere poste in relazione al fatto che l'interesse all'escavazione deve essere comparato con l'interesse alla tutela ambientale, e la sintesi degli interessi si trova nei provvedimenti autorizzativi che, nel rispetto della normativa regionale, limitano ed indirizzano l'escavazione e le relative modalità; ma queste considerazioni (rilevanti sul piano

dell'autorizzazione all'escavazione) non avrebbero nulla a che vedere con la diversità di trattamento (il doppio del contributo) tra comprensorio Apuo - Versiliese e il resto della Toscana, dove pur esistono zone di escavazione di elevato rilievo paesaggistico;

a.10) sussistono numerose circostanze di fatto che renderebbero palese la ingiustificatezza della disparità di trattamento, e che sono state portate all'attenzione del Giudice di primo grado che non le avrebbe correttamente valutate;

a.10.1.) la macroscopicità della differenziazione;

a.10.2.) tutte le esigenze che, secondo la sentenza di primo grado, renderebbero ragionevole la marcata differenziazione nella percentuale del contributo all'interno della Regione Toscana, sarebbero certamente state presenti già con la legge regionale Toscana 78/98;

a.10.3.) la motivazione per una così rilevante diversa incidenza della stessa prestazione patrimoniale imposta su soggetti che svolgono la stessa attività, è contenuta nel paragrafo 21 del preambolo alla legge, in sette righe scarse, e tradotto nella sentenza di primo grado nella particolarità paesaggistica del distretto Apuo - Versiliese e nella presunta elevata qualità dei marmi estratti; entrambi gli assunti sarebbero documentalmente smentiti, in relazione alla comparazione con altre aree della Toscana;

a.10.4.) in particolare, nel Comune di Carrara si possono estrarre solo blocchi di marmo e le scaglie sono solo un derivato della produzione di blocchi; l'escavazione in blocchi garantisce di per sé molto di più sotto il profilo ambientale e paesaggistico rispetto a località in cui sono autorizzate anche escavazione di inerti;

a.10.5.) nel resto della Toscana sono autorizzate anche cave per la produzione di inerti, e quindi l'impatto ambientale è ben più importante, senza alcun arricchimento culturale e paesaggistico di rilevanza turistica; nella Val d'Orcia, patrimonio dell'umanità nella classificazione UNESCO, esistono cave che producono esclusivamente inerti (società Inerti Val d'Orcia);

a.10.6.) le stesse esigenze di tutela del paesaggio sono presenti anche in giacimenti nel resto della Toscana; il giacimento della Montagnola Senese, dopo quelli Apuani, è il più importante affioramento di marmo presente in Toscana; sulla Montagnola vi affiorano marmi bianchi, grigi e gialli, molto simili a quelli di Carrara, dei quali i più noti sono il "Giallo Siena", il "Broccatello Siena", e "Aavorio Siena", marmi di rilevanza mondiale anche dal punto di vista storico;

a.10.7.) in Val D'Orcia oltre a cave di inerti si estrae il travertino dell'Oliviera; stesse considerazioni per l'area livornese dove si estrae il Fior di Bosco Grigio o il Travertino Toscano scavato a Serre di Rapolano (Grosseto), in zone termali;

a.10.8.) dal punto di vista vincolistico le cave del Senese sono inserite in area SIC (Siti di Interesse Comunitario) con conseguente inserimento in zona speciale di conservazione (ZSC), quelle della Val D'Orcia in un'area che è patrimonio dell'umanità UNESCO;

a.10.9.) le cave dei ricorrenti, all'interno del Comune di Carrara, sono in area definita industriale dal Piano Regolatore del Comune di Carrara, dal PIT e dai PABE; il Parco delle Apuane è fuori da quest'area;

a.10.10.) dal punto di vista ambientale, il danno sarebbe maggiore nelle altre zone della Toscana sopra indicate, rispetto a un'area che comunque è già industriale e che, viceversa, paga il contributo in misura doppia;

a.10.11.) per quanto riguarda la pretesa superiore qualità dei blocchi del distretto Apuo Versiliese, secondo le appellanti sarebbe affermazione non vera, oltre a essere una circostanza irrilevante, dal momento che il

contributo è indennizzo per il danno ambientale e non strumento di imposizione sulla capacità contributiva;
a.10.12.) la irragionevole e consistente differenziazione determinerebbe una lesione anche della libertà di iniziativa economica, che viene ostacolata e resa meno competitiva dall'ingiustificato aggravio dei costi; materiali pregiati come il Giallo Siena e il Travertino, o altri già menzionati, derivanti da cave presenti nel territorio della Regione Toscana, verrebbero a godere di un vantaggio concorrenziale andando ad interessare la medesima fascia di mercato (rivestimenti per esterni ed interni nel settore dell'edilizia);

a.10.13.) infine, il tetto complessivo del 15%, tra canone e contributo, indicato dagli enti pubblici come un fattore di garanzia per le aziende, in realtà costituirebbe prova evidente dell'ingiustificato appesantimento degli oneri, ed in particolare del contributo; il 15% menzionato si aggiunge alle ordinarie fasce di tassazione per tutte le imprese del territorio nazionale, incidendo in modo sproporzionato sulla competitività delle aziende;

b) nel corso del giudizio di primo grado era stata sollevata una ulteriore questione di legittimità costituzionale degli artt. 27 e 36 della L.R.T. 35/15 per contrasto con gli artt. 3, 23, 41, 53, 117, 119 e 120 Cost. che, ove accolta, determinerebbe anch'essa la illegittimità degli atti impugnati, con conseguente annullamento;

b.1.) la Legge Regionale ha istituito il contributo pur in assenza di una indicazione statale in ordine al limite massimo, pur trattandosi di una prestazione patrimoniale imposta (ex art. 23 Cost.), che lo richiede; la necessità di una indicazione uniforme sul territorio nazionale dei limiti massimi del contributo si ricaverebbe dal fatto che, secondo quanto sostenuto dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza 26815/2009 del 19 dicembre 2009, siamo in presenza di una prestazione patrimoniale imposta, sottoposta quindi a garanzie analoghe a quelle dei tributi (ex art. 23 Cost.);

b.2.) il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, nello stabilire le funzioni amministrative devolute nella materia in oggetto alle regioni, all'art. 33, ha indicato le funzioni e i compiti riservati allo Stato; tra questi compiti, alla lettera c), vi rientra anche la determinazione dei limiti massimi dei diritti, canoni e contributi dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni ove non siano stabiliti con legge; ciò significa che la legge (o comunque la Pubblica Amministrazione Statale con atti amministrativi) avrebbe dovuto determinare i limiti massimi dei contributi;

b.3.) l'assenza di limiti massimi stabiliti da norme statali renderebbe la normativa regionale incostituzionale per violazione dell'art. 117 Cost., dal momento che la Regione ha legiferato in violazione di prerogative statali (determinazione dei limiti massimi) che appaiono coerenti con il sistema costituzionale anche in quanto correlati a materia ambientale e di governo del territorio (la prima di competenza esclusiva dello Stato, la seconda concorrente);

b.4.) sarebbero altresì violati gli artt. 3 e 41 della Costituzione in relazione alla turbativa alla concorrenza derivante da una determinazione a livello regionale dei limiti massimi del prelievo, in assenza di norma statale uniforme di fissazione degli stessi;

b.5.) sarebbe violato anche l'art. 117 lettera e) della Costituzione nella misura in cui l'intervento regionale altera la concorrenza, determinando a propria discrezione oneri a carico delle aziende con i relativi limiti massimi, e sottraendo così allo Stato la propria competenza esclusiva in materia di concorrenza stessa;

b.6.) vi sarebbe anche una violazione dell'art. 119 della Costituzione che prevede al secondo comma che Comuni, Province, Città e Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

b.7.) il TAR ha ritenuto manifestamente infondata la questione, affermando che la competenza regionale in tema di contributo di estrazione deriva dall'art. 62 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, che espressamente comprende nel proprio ambito di applicazione *“tutte le attività attinenti alle cave di cui all'art. 2, terzo comma, titolo terzo, del regio decreto 29 luglio 1927 n. 1443”*;

b.7.1.) l'art. 62 del d.P.R. 616/77 delega alle Regioni solo le funzioni amministrative elencate e previste nello stesso, nonché quelle elencate all'art. 2 comma 3°, al titolo terzo del R.D. 1443/27, e all'art. 1 del d.P.R. 2/1972 richiamati espressamente dall'art. 62 stesso; in nessuno dei suddetti articoli citati è possibile rinvenire alcuna norma che conferisca alla Regione la possibilità di determinare canoni, contributi o diritti;

b.7.2.) dunque, anche nell'ipotesi in cui si ritenesse che il conferimento di funzioni amministrative alla Regione sia avvenuto con il d.P.R. 616/77 e non con il d.lgs. 112/98, ugualmente la previsione degli artt. 36 e 27 della L.R. 35/15 dovrebbe essere considerata illegittima e incostituzionale per violazione degli artt. 117 e 119 Cost.;

c) ancora, nel corso del giudizio di primo grado è stata sollevata una questione di costituzionalità in relazione a una novità introdotta nella L.R. 35/15, che, se accolta, determinerebbe la nullità della deliberazione di G.C. n. 276 del 29 maggio 2015;

c.1.) la legge regionale 35/2015 prevede per la prima volta, agli artt. 27, comma 5 e 36, comma 2, l'istituzione di un contributo per i derivati dei materiali da taglio (scaglie);

c.2.) la nuova normativa pone, a sua volta, dubbi di costituzionalità per violazione dell'art. 23 Cost.

c.3.) nelle cave del Comune di Carrara può essere autorizzata solo l'estrazione di marmo in blocchi (art. 1, comma 3, Regolamento Comunale per la Concessione degli Agri Marmiferi); la produzione di marmo in blocchi implica inevitabilmente che il materiale venga tagliato in modo tale da ricavarne un blocco, e quindi necessariamente si producono degli scarti (scaglie);

c.4.) con la previsione di un contributo per l'estrazione di materiali da taglio e di un contributo per i derivati (scaglie) dalla lavorazione dei materiali da taglio, a carico dello stesso soggetto, vi sarebbe una ingiustificata duplicazione di contribuzione a fronte di un unico processo produttivo, in violazione del principio di proporzionalità e in assenza di corrispondenza con l'impatto ambientale o con la reale capacità contributiva del soggetto, con violazione dell'art. 23 Cost.;

c.5.) il TAR in poche righe ha ritenuto infondata la questione relativi agli scarti della lavorazione *“... poiché questi vengono commercializzati per essere utilizzati in diverse attività produttive, generando quindi un profitto per le imprese escavatrici”*;

c.6.) l'affermazione sarebbe in contraddizione con quanto affermato nella stessa motivazione, poco prima (ultime tre righe di pag. 16 della sentenza), dove si legge *“il contributo di estrazione, si ribadisce, non è un prelievo di carattere tributario, ma ha funzione di ristorare la collettività per i disagi e i danni conseguenti all'attività estrattiva, tant'è che viene destinato a finanziare le spese che i Comuni e gli altri Enti Pubblici, coinvolti nel governo di attività di cava, devono sostenere per gli interventi infrastrutturali necessari e le opere di tutela ambientale conseguenti”*;

c.7.) contraddittoriamente, il TAR afferma che la generazione di un profitto per le aziende di escavazione giustifica l'introduzione del contributo sugli scarti della lavorazione, mentre per il TAR stesso il contributo è collegato esclusivamente al ristoro del danno ambientale.

24. Le numerose questioni di legittimità costituzionale sopra descritte possono a questo punto essere esaminate.

25. La prima questione (irragionevolezza della legge) è manifestamente infondata. Come anticipato, le considerazioni del primo Giudice sono pienamente condivisibili. Va aggiunto quanto segue.

25.1. Anzitutto non vi è stato alcun “uso distorto di ciò che può costituire giuridicamente un “fatto notorio” da parte del TAR. Il fatto notorio si identifica in un fatto storico ontologicamente determinato nello spazio e nel tempo.

Il fatto notorio (in questo caso, l'unicità del comprensorio estrattivo apuano) va inteso come fatto acquisito alle conoscenze della collettività, con tale grado di certezza da apparire indubitabile ed incontestabile (Cassazione civile, Sez. I, 16 marzo 2022, n. 8580). E, peraltro, tale unicità era già stata riconosciuta dal Consiglio di Stato nel parere del 24 dicembre 2021, n. 1970, ove si legge *“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”*. Il TAR ha

correttamente inteso il fatto notorio in senso rigoroso, vale a dire come fatto che, sulla base della comune esperienza, possa considerarsi indubitabile e incontestabile e non solamente probabile (sul punto si può richiamare copiosa giurisprudenza: tra le altre, Cass. civ., Sez. II, 5 luglio 2013, n. 16881, Cass. civ., Sez. lavoro, 19 novembre 1998, n. 11701 che ha ritenuto fatto notorio il requisito dimensionale di un’impresa, ai fini della tutela reale prevista dall’art. 18 statuto dei lavoratori, Cass. civ., Sez. III, 30 marzo 2005, n. 6735 che ha ritenuto fatto notorio la crisi edilizia di settore, con le sue ripercussioni sul valore degli immobili in una certa zona, sui prezzi di mercato e sulle correlate tendenze al rialzo od al ribasso, stante la constatata diffusione delle rilevazioni statistiche in materia socio-economica, Cass. civ., Sez. I, 2 agosto 1991, n. 8513 che ha ritenuto fatto notorio il tasso generale di incremento del valore annuo delle aree in una determinata zona, ai fini della quantificazione dell’indennità di espropriazione, Cass. civ., Sez. II, 2 agosto 2005, n. 16132 che ha ritenuto fatto notorio i tassi di interesse bancario correnti in una determinata “piazza”, invocati per stabilire la redditività media dei depositi in conto corrente).

Va anche osservato che i ripetuti riferimenti alla *perizia del Geologo Dott. Corniani* depositata in questo giudizio *non portano alcun argomento decisivo a sostegno delle tesi delle appellanti*, tenuto conto che nel processo amministrativo, non diversamente da quello civile, la relazione redatta da un consulente tecnico di parte non è annoverabile né tra le prove precostituite, né tra le prove costituende, ma è equiparabile all’assistenza del difensore (Consiglio di Stato, Sez. V, 3 dicembre 2024, n. 9663).

25.2. L’irragionevolezza della legge ricorre, ad esempio, quando si hanno deroghe alla disciplina generale, prive di giustificazione adeguata, o si introducono ingiustificate disparità di trattamento, attribuendo vantaggi o imponendo sacrifici irragionevoli ad alcune categorie oppure quando vengano utilizzati strumenti legislativi che manifestino una mancanza di proporzione, rispetto all’obiettivo avuto di mira o comunque tali da ingenerare disparità la cui incongruità sia di immediata evidenza, o, ancora, quando si valuta la razionalità estrinseca della legge rispetto ai principi e valori costituzionali, anche in bilanciamento tra essi.

25.3. La ragionevolezza delle norme della L.R. n. 35/2015 sospettate di incostituzionalità dalle appellanti è posta anche sotto il profilo della disparità di trattamento (trattamenti ingiustificatamente differenziati per lo stesso tipo di imposizione contributiva, sia per i materiali da taglio, sia per i derivati la misura è pressoché doppia nel distretto Apuo-Versiliese).

25.4. Come noto, lo schema logico del sindacato di eguaglianza - ragionevolezza è triangolare.

Il controllo di una disposizione ipotizzata in violazione dell'art. 3 della Costituzione deve avvenire in relazione ad un elemento assunto come termine di raffronto, per verificare se è ragionevole il medesimo o il diverso trattamento normativo.

A tal proposito si richiamano le sentenze della Corte nn. 10/1980 e 89/1996 che chiariscono perfettamente in cosa consista il giudizio triangolare di eguaglianza.

Poiché si è eguali rispetto a qualcuno o qualcosa e, reciprocamente, si è diversi da qualcuno o da qualcosa, il giudizio di eguaglianza è necessariamente un giudizio di carattere relazionale.

In esso, come afferma in modo efficacissimo la migliore dottrina, sono sempre messe a confronto due *res*, due oggetti, due situazioni giuridiche.

La questione è che la Corte costituzionale esige che quando si solleva un dubbio di costituzionalità di un atto legislativo per violazione del principio di eguaglianza, il ricorrente debba sempre allegare il *tertium comparationis*. La sua allegazione da parte di chi solleva la questione è condizione necessaria per stabilire se in concreto è stato violato o meno il principio di eguaglianza. Il *tertium*, però, deve avere alcune caratteristiche essenziali.

Vediamole:

- a) deve consistere in una situazione giuridicamente rilevante;
- b) deve essere omogeneo rispetto alla situazione oggetto del giudizio della Corte dato che una eguaglianza può essere stabilita solo tra due situazioni che presentano taluni elementi comuni o, meglio, che gli elementi comuni alle due situazioni raffrontate siano rilevanti per stabilire il pari trattamento.

Non è così nel caso che qui occupa il Collegio dove non si rinvergono gli elementi per sottoporre alla Corte la questione.

La Corte costituzionale ha, tra l'altro, affermato quanto segue:

“Il parametro della eguaglianza, infatti, non esprime la concettualizzazione di una categoria astratta, staticamente elaborata in funzione di un valore immanente dal quale l'ordinamento non può prescindere, ma definisce l'essenza di un giudizio di relazione che, come tale, assume un risalto necessariamente dinamico. L'eguaglianza davanti alla legge, quindi, non determina affatto l'obbligo di rendere immutabilmente omologhi fra loro fatti o rapporti che, sul piano fenomenico, ammettono una gamma di variabili tanto estesa quante sono le imprevedibili situazioni che in concreto possono storicamente ricorrere, ma individua il rapporto che deve funzionalmente correlare la positiva disciplina di quei fatti o rapporti al paradigma dell'armonico trattamento che ai destinatari di tale disciplina deve essere riservato, così da scongiurare l'intrusione di elementi normativi arbitrariamente discriminatori. D'altra parte, essendo qualsiasi disciplina destinata per sua stessa natura ad introdurre regole e, dunque, a operare distinzioni, qualunque normativa positiva finisce per risultare necessariamente destinata ad introdurre nel sistema fattori di differenziazione, sicché, ove a quel parametro fosse annesso il valore di paradigma cristallizzato su base meramente “naturalistica” e dunque statica, ogni norma vi si porrebbe in evidente contrasto proprio perché chiamata a discriminare ciò che è attratto nell'alveo della relativa previsione da ciò che non lo è. Se, dunque, il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate

andranno coniugate a situazioni differenti, ciò equivale a postulare che la disamina della conformità di una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul “perché” una determinata disciplina operi, all’interno del tessuto egualitario dell’ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo. Il giudizio di eguaglianza, pertanto, in casi come quello sottoposto alla Corte costituzionale con l’ordinanza del giudice rimettente, è in sé un giudizio di ragionevolezza, vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere: ove la disciplina positiva si discosti dalla funzione che la stessa è chiamata a svolgere nel sistema e ometta, quindi, di operare il doveroso bilanciamento dei valori che in concreto risultano coinvolti, sarà la stessa “ragione” della norma a venir meno, introducendo una selezione di regime giuridico priva di causa giustificativa e, dunque, fondata su scelte arbitrarie che ineluttabilmente perturbano il canone dell’eguaglianza. Ogni tessuto normativo presenta, quindi, e deve anzi presentare, una “motivazione” obiettivata nel sistema, che si manifesta come entità tipizzante del tutto avulsa dai “motivi”, storicamente contingenti, che possono avere indotto il legislatore a formulare una specifica opzione: se dall’analisi di tale motivazione scaturirà la verifica di una carenza di “causa” o “ragione” della disciplina introdotta, allora e soltanto allora potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla “irragionevole” e per ciò stesso arbitraria scelta di introdurre un regime che necessariamente finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe. Da tutto ciò consegue che il controllo di costituzionalità, dovendosi per un verso saldare al generale principio di conservazione dei valori giuridici e restando comunque circoscritto all’interno dei confini propri dello scrutinio di legittimità, non può travalicare in apprezzamenti della ragionevolezza che sconfinino nel merito delle opzioni legislative, e ciò specie nelle ipotesi in cui la questione dedotta investa, come nel caso in esame, sistemi normativi complessi, all’interno dei quali la ponderazione dei beni e degli interessi non può certo ritenersi frutto di soluzioni univoche. Non può quindi venire in discorso, agli effetti di un ipotetico contrasto con il canone della eguaglianza, qualsiasi incoerenza, disarmonia o contraddittorietà che una determinata previsione normativa possa, sotto alcuni profili o per talune conseguenze, lasciar trasparire, giacché, ove così fosse, al controllo di legittimità costituzionale verrebbe impropriamente a sovrapporsi una verifica di opportunità, per di più condotta sulla base di un etereo parametro di giustizia ed equità, al cui fondamento sta una composita selezione di valori che non spetta a questa Corte operare. Norma inopportuna e norma illegittima sono pertanto due concetti che non si sovrappongono, dovendosi il sindacato arrestare in presenza di una riscontrata correlazione tra precetto e scopo che consenta di rinvenire, nella “causa” o “ragione” della disciplina, l’espressione di una libera scelta che soltanto il legislatore è abilitato a compiere” (così la storica sentenza della Corte n. 89 del 1996).

26. Anche la prospettata questione di legittimità costituzionale per violazione della libertà di iniziativa economica è manifestamente infondata. Lo snodo logico imprescindibile della censura in questione è offerto dalla ritenuta uguaglianza di situazioni che sono, invece, evidentemente differenti. Smentita tale premessa, perde di consistenza l’intera prospettazione sottesa alla questione rispetto a tutti i parametri costituzionali evocati (artt. 3, 41, 23, 117 e anche 119).

26.1. La Corte Costituzionale nella sentenza 26 aprile 2018, n. 89 ha rammentato di essersi “già occupata dei contributi legati all’attività estrattiva da cava (segnatamente quelli previsti dall’art. 20 della legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44, recante «Norme per la disciplina dell’attività di cava»), escludendone, in particolare, la connotazione tributaria” (la sentenza 26 aprile 2018, n. 89 è richiamata nella recente sentenza della Corte Costituzionale, 15 aprile 2024, n. 57 che si è pronunciata in relazione a due ordinanze del Tribunale di Napoli, di identico tenore, con le quali sono state sollevate, in riferimento all’art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 e dell’art. 19 della legge regionale Campania n. 1 del 2008, che prevedono contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva da cave).

26.2. La Corte nel 2018, in sintesi, ha affermato che:

a) lo sfruttamento dei giacimenti sollecita diverse competenze amministrative, ripartite tra la Regione e i Comuni interessati dalla localizzazione dell'attività di estrazione;

b) la ratio fondante il contributo è rinvenibile nell'esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio e sull'ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava;

c) il costo di un siffatto disagio finisce per gravare, coerentemente, su chi lo produce, in linea, del resto, con le indicazioni di principio derivanti, in materia ambientale, dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130;

d) vengono così coperti gli oneri finanziari che gli enti interessati devono comunque affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze – nocive ma legittime, perché consentite dalla legge ed assentite dalle amministrazioni interessate – comunque correlate a siffatte iniziative economiche.

26.3. I profili di erosione territoriale e ambientale conseguenti all'attività estrattiva, in un contesto più volte definito unico, giustificano l'esigenza di compensare il costo amministrativo e il disagio ambientale conseguenti alla attività di cava. Non c'è alcun limite all'avvio di nuove iniziative, né alla concorrenza tra gli imprenditori del settore, ma solo una disciplina dei contributi legati all'attività estrattiva allo scopo di preservare razionalmente il territorio e di valorizzarne le caratteristiche specifiche.

26.4. Va peraltro ricordato che, a partire dalla sentenza 7 marzo 1964, n. 14, la Corte Costituzionale ha delineato con chiarezza i confini del proprio intervento, riconoscendosi competente a sindacare la palese contraddizione dei fini di utilità sociale perseguiti dal legislatore con i presupposti di fatto accertabili e il perseguimento di finalità palesemente diversa da quella di utilità sociale formalmente indicata.

26.5. La Regione Toscana nella memoria depositata il 22 marzo 2024 (pagina 13) ha correttamente osservato che il comprensorio Apuo - Versiliese del distretto del marmo presenta una peculiare incidenza per numero di cave, contestualità delle stesse, e per ritmi e tipologie di estrazione, il che comporta incidenze sul contesto territoriale non paragonabili con altri comprensori estrattivi presenti nel resto del territorio regionale e anche nazionale.

27. Con riferimento alle funzioni e ai compiti che sarebbero riservati allo Stato valgono le seguenti considerazioni.

27.1. Una prima osservazione riguarda la disciplina delle cave. Le cave differiscono dalle miniere per il tipo di materiale ricercato e coltivato. Una definizione di miniera e di cava è contenuta nel R.D. 29 luglio 1927 n. 1443 che ha previsto una classificazione delle sostanze minerali suddividendole in due categorie: le miniere, cui appartengono minerali di vario genere, le sostanze radioattive, le acque minerali e termali, i vapori, i gas e le energie del sottosuolo, le pietre preziose; le cave, cui appartengono i materiali per costruzioni edilizie materiali ricavati dalla coltivazione delle cave, le torbe, le terre coloranti, le farine fossili, il quarzo, le sabbie silicee. L'art. 1 comma 1, d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 e l'allegato 1 allo stesso decreto dispongono la permanenza in vigore del Regio decreto, limitatamente agli articoli 1, 2, 3, 4 e da 6 a 65.

27.2. Le materie miniere, cave e torbiere non compaiono negli elenchi dell'articolo 117 della Costituzione. Esse rientrano pertanto tra quelle affidate alla competenza legislativa regionale, di cui all'articolo 117 comma 4, come la materia acque minerali e termali.

27.3. Nelle materie “miniere” e “cave e torbiere” la competenza legislativa regionale, trova un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato in materia di “ordinamento civile”, con riferimento alla definizione della categoria di beni in esse ricompresi (è in questo senso chiara la sentenza della Corte costituzionale del 24 ottobre 2016, n. 228). Un ulteriore limite è rappresentato dalla competenza affidata in via esclusiva allo Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117 Cost., comma 2, lett. s), per cui alle Regioni e alle Province autonome è consentito solo di incrementare eventualmente i livelli di tutela ambientale (Corte Costituzionale, 18 marzo 2005, n. 108).

27.4. Allo Stato è affidata l'individuazione dei beni ricompresi nelle due categorie dei beni minerari, e il bilanciamento delle attività estrattive con le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio, alle Regioni, è affidata invece la disciplina della ricerca e della coltivazione dei beni minerari, e in particolare la disciplina delle procedure autorizzative, dell'organizzazione amministrativa, delle attività di pianificazione e programmazione, delle attività di polizia mineraria. Esattamente ciò che ha fatto la Regione Toscana.

27.5. La competenza legislativa regionale in materia di “miniere” e di “cave e torbiere” ha ad oggetto la disciplina delle attività estrattive (in particolare, l'organizzazione degli uffici e le procedure per il rilascio di autorizzazioni e concessioni), e la programmazione di tali attività. Essa, pur essendo esclusiva, è comunque condizionata dalla competenza legislativa statale a tutela degli interessi pubblici di cui si è detto ai punti precedenti.

27.6. In relazione alle funzioni amministrative attribuite o delegate alle Regioni e agli enti locali, il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, ha trasferito le funzioni statali in materia di autorizzazione all'escavazione di sabbie e ghiaie nell'alveo dei corsi di acqua e nelle spiagge e fondali lacuali di competenza regionale, di autorizzazione all'apertura e alla coltivazione di cave e torbiere in zone sottoposte a vincolo alberghiero o forestale, di approvazione dei regolamenti per la disciplina degli agri marmiferi, di appartenenza alla categoria delle cave della coltivazione di sostanze non contemplate dall'articolo 2 del R.D. n. 1443/1927, nonché di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere. Il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, che ha modificato il criterio di riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali, ha disposto un nuovo trasferimento di funzioni.

27.8. Il Capo VI, rubricato “*Miniere e risorse geotermiche*”, disciplina l'attribuzione alle Regioni delle seguenti funzioni: le funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca ed alle concessioni di coltivazione di minerali solidi e delle risorse geotermiche di interesse regionale sulla terraferma; le funzioni di polizia mineraria su terraferma che le leggi vigenti attribuiscono agli ingegneri capo dei distretti minerari ed ai prefetti, nonché le funzioni di polizia mineraria relative alle risorse geotermiche su terraferma; la concessione e l'erogazione degli ausili finanziari che le leggi dello Stato prevedono a favore dei titolari di permessi di ricerca o di concessioni di coltivazione di sostanze minerali e di risorse geotermiche, nonché degli ausili disposti dai programmi previsti dalle leggi dello Stato per aree interessate a processi di riconversione delle attività minerarie; la determinazione delle tariffe riferite ad autorizzazioni, verifiche e collaudi; la determinazione dei canoni dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni, che sono devoluti alle regioni territorialmente interessate; funzione di raccolta degli obblighi informativi previsti a carico dei titolari dei permessi e di concessioni, e la trasmissione dei dati al Ministero competente; adempimenti relativi alla valutazione di impatto ambientale dei progetti di ricerca e di coltivazione, sentiti i comuni interessati, esclusi i progetti di ricerca e di coltivazione di idrocarburi in mare.

27.9. Sono rimaste in capo allo Stato le funzioni in materia di polizia mineraria per le risorse collocate in mare, l'approvazione di disciplinari tipo per gli aspetti di interesse statale, la determinazione dei limiti massimi dei diritti, canoni e contributi dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni, ove non siano stabiliti con legge, la ricerca mineraria, la promozione della ricerca mineraria all'estero, la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi all'industria mineraria, la determinazione degli indirizzi della politica mineraria nazionale ed i relativi programmi, la dichiarazione di aree indiziate di minerale, sentite le regioni interessate, l'inventario delle risorse geotermiche, la determinazione dei limiti massimi delle tariffe da corrispondersi da parte dei richiedenti di autorizzazioni, verifiche, collaudi, ove non stabiliti con legge, la determinazione dei requisiti generali dei progetti di riassetto ambientale che le regioni devono tenere presenti nei procedimenti per la concessione degli speciali contributi previsti dalla legislazione statale, la determinazione degli indirizzi per la raccolta dei dati in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nel settore minerario, nonché il riconoscimento dell'idoneità dei prodotti esplosivi e la tenuta del relativo elenco.

27.10. Alle Regioni è, in definitiva, affidato il compito di concorrere ad assicurare la sostenibilità delle attività estrattive nel quadro di una pianificazione e programmazione che tenga conto delle specificità di ciascun territorio.

27.11. Il riferimento operato dalle parti appellanti all'art. 33 del d.lgs. 112 del 1998 è inconferente perché si riferisce alla riserva di funzioni amministrative in capo allo Stato e non incide sulla competenza legislativa esclusiva delle Regioni che possono sicuramente disciplinare contenuto e modalità di applicazione dei contributi di natura extratributaria per l'escavazione. Il contributo per l'attività estrattiva non ha natura tributaria, ma si configura come un prelievo avente specifica natura indennitaria del pregiudizio subito dalle collettività in conseguenza della gestione delle cave, al quale corrisponde uno specifico onere dei comuni che le rappresentano di ripristinare le condizioni ambientali e territoriali pregiudicate dall'attività di estrazione (tra le altre, Cassazione civile sez. I, 8 ottobre 2024, n. 26252 e Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 gennaio 2020, n. 1182).

27.12. La normativa regionale di settore successiva alla riforma costituzionale del 2001 è pienamente coerente con il quadro appena delineato. Si possono citare tra le altre, la L.R. Veneto 16 agosto 2002 n. 26, la L.R. Lazio 6 dicembre 2004 n. 17, la L.R. Basilicata 25 febbraio 2005 n. 19, la L.R. Valle d'Aosta, 13 marzo 2008 n. 5, proprio la L.R. Toscana 25 marzo 2015 n. 35, e la L.R. Piemonte, 17 novembre 2016 n. 23.

28. Resta da esaminare la censura relativa ai materiali da taglio (le scaglie).

28.1. Anche tale questione è manifestamente infondata.

28.2. Sul punto, le considerazioni esposte dalla Regione Toscana (pagine 33 e 34 della memoria depositata il 22 marzo 2024) sono da condividere. È pacifico che l'autorizzazione all'escavazione implichi anche l'asportazione e commercializzazione dei derivati dei materiali da taglio.

28.3. Non sussiste alcuna duplicazione di contributi dal momento che i materiali ai quali si riferisce il contributo di cui all'art. 36, comma 2, L.R. 35/2015, non sono rifiuti, né vengono trattati come tali dai soggetti titolari delle relative autorizzazioni estrattive.

29. I ricorsi in appello proposti da E.T.A. Escavazione Tagliata Alta (r.g. 2304 del 2022) e r.g. 2231 del 2022 (Cooperative) contengono motivi relativi alla statuizione di inammissibilità delle censure contenute nel corrispondente motivo di ricorso di primo grado (rispettivamente terzo motivo e quarto motivo di appello).

29.1. Si tratta della asserita violazione dell'art. 15 del Regolamento per gli agri marmiferi che così dispone: *“se titolare di una concessione è una società prevista dal libro V titoli VI e VI del codice civile, ovvero se più soggetti sono contitolari di una concessione anche con quote diverse, o ancora, se la cava è oggetto di più concessioni nella titolarità di soggetti diversi, la coltivazione della cava può essere attuata da un socio ovvero da un contitolare della concessione, ovvero da un co - concessionario esperto del settore, osservate le condizioni che seguono. Può essere delegato alla coltivazione anche il socio esperto di società titolare di quote o azioni della società concessionaria, purché, tenendo conto della demoltiplicazione inerente a tale partecipazione siano rispettati i requisiti previsti nel successivo comma 3 lettera a). La coltivazione della cava può essere attuata, altresì, da una società di capitali, il cui capitale sia per l'intero di proprietà dei concessionari, siano essi persone fisiche o giuridiche purché tutti ne siano soci, salvo gli eventuali titolari di quote minimali, come definite nel successivo comma 3 lettera c.”*

29.2. Nel ricorso 2231 del 2022 viene evidenziato come ciascuna società Cooperativa, Cooperativa Cavatori Canalgrande, Cooperativa fra Cavatori di Gioia e Cooperativa Cavatori Lorano, escavi le relative cave della cui concessione è titolare una società, rispettivamente Marmi Carrara Canalgrande, Marmi Carrara Gioia e Marmi Carrara Lorano. Delle rispettive concessionarie, ciascuna Cooperativa è socia in parti uguali con Marmi Carrara s.r.l.

29.3. Le società Cooperative sono state individuate, dalle rispettive concessionarie di cui, come ricordato ciascuna è socia, quali soggetti designati - delegati all'escavazione, come comunicato al Comune di Carrara, allegando la relativa convenzione.

29.4. Ciascuna cooperativa, per la cava nella quale svolge la relativa attività di escavazione, sostiene tutti i costi ed è obbligata a cedere a Marmi Carrara s.r.l., che è obbligata ad acquistare, il 50% della produzione al prezzo indicato in convenzione. Ciò sulla base della convenzione cui partecipa la società concessionaria (rispettivamente Marmi Carrara Canalgrande, Marmi Carrara Gioia, Marmi Carrara Lorano) e le altre due società socie delle società concessionarie (rispettivamente Cooperativa Canalgrande, Cooperativa Gioia e Cooperativa Lorano) e Marmi Carrara s.r.l., anch'essa socia delle società concessionarie. La stessa, come previsto dall'art. 15 del Regolamento, ha ottenuto l'autorizzazione all'escavazione.

29.5. Nel relativo motivo di ricorso, veniva evidenziato come, per la ricorrente, il valore su cui calcolare il canone di concessione ed il contributo di estrazione, non potesse essere il 5% del valore unitario medio di mercato dei materiali da taglio, come indicato nelle delibere impugnate e come concretamente applicato con la nota del 6 luglio 2015, ma il costo di produzione, stabilito nelle convenzioni delle singole società cooperative sulla base dell'art. 15 del Regolamento, che lo impone.

29.6. Nel ricorso 2305 del 2022, Escavazione Tagliata Alta E.T.A. riferisce a sua volta di esercitare la coltivazione della cava, quale soggetto delegato dal concessionario all'attività di escavazione ai sensi dell'art. 15 del Regolamento per gli agri marmiferi.

29.7. Sulla base dello Statuto, E.T.A. deve cedere il 100% della produzione alle società Caro & Colombi S.p.a. e Guglielmo Vennai S.p.a. ad un prezzo pari al costo di produzione (art. 5 Statuto).

29.8. Nel relativo motivo di ricorso di primo grado, veniva evidenziato come, per la ricorrente, il valore su cui calcolare il canone di concessione ed il contributo di estrazione, non potesse essere il 5% del valore unitario medio di mercato dei materiali da taglio, come indicato nelle delibere impugnate e come concretamente applicato con la nota del 6 luglio 2015, ma il costo di produzione.

29.9. La sentenza impugnata ha ritenuto inammissibili le censure, sopra illustrate, in quanto *“le ragioni delle ricorrenti devono essere fatte valere al momento della determinazione concreta della somma dovuta da ogni singola cava,*

nell'ambito del relativo procedimento”.

29.10 Il TAR avrebbe trascurato come la contestazione e l'impugnazione fosse stata comunque estesa anche alle note datate 6 luglio 2015 con la quale sono stati comunicati alle singole cooperative gli importi di canone e contributo regionale relativi alle singole cave.

29.11. Nelle note in oggetto vengono concretamente determinati e richiesti gli importi dovuti a titolo di canone di concessione e di contributo di estrazione, calcolati secondo quanto deciso nelle Deliberazioni di G.C. n. 275/2015 e n. 48/2015 le quali non avrebbero tenuto conto della previsione di cui all'art. 15 del Regolamento degli agri marmiferi né della particolare situazione di fatto in cui versano le appellanti.

29.12. Di tale aspetto, al fine di superare le varie eccezioni formulate sul punto dal Comune di Carrara, era stato dato espressamente conto anche nella memoria unica di replica del 23 giugno 2021, facendo specifico riferimento proprio alle note del 6 luglio 2015.

29.13. Sarebbe quindi erronea la sentenza laddove ha ritenuto inammissibili le censure proposte nel quarto motivo di ricorso per mancanza della impugnazione del provvedimento che ha determinato canone e contributo, mentre i relativi documenti erano stati regolarmente prodotti ed impugnati.

29.14. Lo stesso TAR Toscana, in altra decisione (sentenza n. 1124/2015) confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato sez. II n. 1792 del 3 marzo 2021, ha rilevato che *“per effetto di tale meccanismo la ricorrente coltiva la cava estraendo il prodotto ed acquisendone direttamente la metà che viene poi destinata alla vendita sul libero mercato, mentre, in forza di suddetta convenzione, è tenuta a cedere l'altra metà alla S.A.M. al prezzo di produzione aumentato al massimo del venticinque per cento....Pare evidente che, attraverso il meccanismo determinato dal Comune, si finisce con l'applicare un valore, cioè quello relativo al prezzo di vendita, anche alla parte del materiale ceduto a prezzo diverso e cioè al prezzo di produzione, alterando così irragionevolmente l'equilibrio delle prestazioni ed imponendo alla ricorrente un onere per l'attività di estrazione superiore a quello previsto dalle stesse disposizioni emanate dall'amministrazione ed applicate nella generalità dei casi”.*

29.15. Anche nel caso delle appellanti si realizza un meccanismo giuridico economico identico a quello descritto dalla decisione del TAR 1124/2015 nella quale si afferma espressamente che la fattispecie oggetto della decisione riguarda *“la peculiare situazione in cui si trovano le ditte vinte dalla normativa di settore a cedere parte del materiale escavato al costo di produzione e non a quello di vendita”.*

29.16. Si tratterebbe di una situazione rientrante nell'art. 15 del Regolamento Comunale degli agri marmiferi del 2005, esattamente come la fattispecie di cui alla decisione sopra richiamata. Il dato letterale dell'art. 15 del Regolamento, sopra richiamato, uniforma la relativa disciplina normativa alle fattispecie in cui il titolare della concessione sia una società di capitali, alle fattispecie in cui più soggetti siano cointestatari di una medesima concessione, sia alle fattispecie in cui la medesima cava sia oggetto di più concessioni nella titolarità di soggetti diversi, disponendo inderogabilmente che *“la coltivazione della cava può essere attuata da un socio, ovvero da un contitolare della concessione, ovvero da un concessionario esperto del settore”, prevedendo, inoltre, che, “la produzione della cava è acquisita alla società o alla comunione concessionaria ovvero, alternativamente, direttamente ai soci o ai comunisti, su delega della società o della comunione, per un prezzo pari almeno al suo costo di produzione e che non ecceda il costo medesimo per oltre il venticinque percento”.*

30. Anche queste censure, così sintetizzate, possono essere esaminate.

30.1. Esse sono pacificamente infondate dato che la lettura delle più volte citate note del 6 luglio 2015 consente di concludere che esse non hanno alcuna portata lesiva. Esse si limitano a comunicare un certo

importo a tonnellata (sia per canone che per contributo) precisando che i competenti uffici “*procederanno conseguentemente all'emissione della relativa documentazione contabile (...)*”. La difesa del Comune di Carrara espone argomenti pienamente condivisibili al punto 4.1. della memoria depositata il 22 marzo 2024.

31. Per le ragioni sopra esposte gli appelli vanno respinti e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

Le spese, vista la parziale novità e complessità delle questioni sottoposte al Collegio, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti nn. 2124 del 2022, 2231 del 2022, 2304 del 2022 e 2305 del 2022, li respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana n. 1139/2021.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 23 aprile 2024, 13 novembre 2024, con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere

L'ESTENSORE
Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO