T.A.R. Toscana Firenze Sez. I, Sent., (ud. 24/05/2017) 21-07-2017, n. 945

BELLEZZE NATURALI

CONCESSIONI E AUTORIZZAZIONI AMMINISTRATIVE

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1860 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
B.M. s.a.s., rappresentata e difesa dagli avvocati Cristiana Carcelli e Natale Giallongo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Natale Giallongo in Firenze, via Vittorio Alfieri n. 19;

contro

Regione Toscana, rappresentata e difesa dagli avvocati Barbara Mancino, Lucia Bora ed Enrico Baldi, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale della Regione Toscana in Firenze, piazza dell'Unità Italiana, n. 1;
Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Paesaggio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, e domiciliato per legge presso la stessa in Firenze, via degli Arazzieri n. 4;
Comune di Stazzema e Comune di Massa, non costituiti in giudizio;
Parco Regionale delle Alpi Apuane, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Bora, Barbara Mancino ed Enrico Baldi, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale della Regione Toscana in Firenze, piazza dell'Unità Italiana, n. 1;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio Regionale Toscano n. 58 del 2 luglio 2014, pubblicata sul BURT n. 28 del 16 luglio 2014, con la quale è stato adottato il "Piano di indirizzo territoriale con valenza di Piano Paesaggistico ai sensi dell'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio" nonché degli allegati normativi e cartografici che ne costituiscono parte integrante ed essenziale (doc. 1, 2, 3 e 4);
- della circolare 13 agosto 2014 trasmessa agli Enti locali, alle Soprintendenze per i Beni Architettonici e agli Enti Parco con nota di estremi incogniti, "inerente le misure di salvaguardia della Disciplina del Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano paesaggistico e i contenuti del punto 5 della DCR 2 luglio 2014, n. 58"; nonché della nota 27 agosto 2014 di trasmissione agli stessi Enti di una circolare sostitutiva della precedente (doc. 5, doc. 6);
- della nota del 3 settembre 2014 (prot. n. (...) - doc. 7), con il quale il Parco ha comunicato alla B.M. che "l'intervento richiesto, ricadendo nella fattispecie di quelli individuati dalla norma sopra richiamata, al momento risulta non ammissibile e pertanto si comunica che la richiesta di attivazione del procedimento di valutazione di impatto ambientale non può essere accolta" (cava Tombaccio Serra delle Volte n.d.r.);

nonché per l'annullamento, chiesto con i motivi aggiunti depositati in giudizio il 1 settembre 2015:
- della delibera del Consiglio regionale della Toscana n. 37 del 27 marzo 2015, di approvazione dell'"Atto di integrazione del piano di indirizzo territoriale (PIT) con valenza di piano paesaggistico. Approvazione ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)", pubblicata sul BURT n.28 il 20 maggio 2015, nonché di tutti gli allegati normativi e cartografici richiamati nella delibera, che ne costituiscono parte integrante ed essenziale (doc.1);
- della delibera della Giunta regionale della Toscana n. 1121 del 4 dicembre 2014 (doc.2), integrata con le successive deliberazioni della Giunta regionale della Toscana 19 gennaio 2015, n. 41 e 2 marzo 2015, n. 192, e i rispettivi allegati, comprese le proposte di controdeduzioni alle osservazioni ex art. 17 L.R.T. n. 1 del 2005;
- dell'atto di integrazione e modifica del disciplinare del 15 aprile 2011 inerente l'attuazione del protocollo di intesa tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Regione Toscana del 28 ottobre 2014 (doc.3);
- della delibera della Giunta regionale n.530 del 9 aprile 2015, relativa allo schema di accordo di copianificazione ai sensi dell' *art. 143, comma 2, D.Lgs. n. 42 del 2004* e s.m.i. (*art. 15 L. n. 241 del 1990* e s.m.i.) tra il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo e la Regione Toscana, per l'approvazione del Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico (doc.4);
- di tutti gli atti conseguenti, discendenti e comunque collegati e connessi, compresa la risoluzione 27 marzo 2015 n.310 approvata nella seduta del Consiglio regionale del 27 marzo 2015, collegata alla deliberazione 27 marzo 2015 n.37, pubblicata sul Burt n.28 del 20 maggio 2015 (doc.5) e compreso l'atto di sottoscrizione congiunta del PIT con valenza di piano paesaggistico tra Regione Toscana e MIBACT, nonché per l'impugnativa del silenzio dell'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane e del Comune di Stazzema sull'istanza di annullamento 6 giugno 2015 della nota 3 settembre 2014 (prot.n.(...));

con condanna delle Amministrazioni in solido al risarcimento dei danni subiti e subendi.
Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Paesaggio e del Parco Regionale delle Alpi Apuane;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2017 il dott. Gianluca Bellucci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

Svolgimento del processo

B.M. s.a.s. è proprietaria di terreni nel Comune di Stazzema, sui quali insiste la cava "Tombaccio", ad una quota tra i 1.113 e i 1.180 metri; trattasi di un'area contigua di cava del Parco regionale delle Alpi Apuane, coltivata solo parzialmente nel recente passato (precisamente nella porzione denominata "Le Conche": la coltivazione del fronte "Le Conche" è stata autorizzata dal Comune in data 23.10.1998, previo rilascio di certificazione di compatibilità da parte del Consorzio Parco delle Apuane). Essa è socia della Pellerano M. s.r.l. (proprietaria di porzioni di cave oggetto di autorizzazione comunale in scadenza al 18.1.2016 e concessionaria di cave oggetto di autorizzazione all'escavazione scadute il 31.5.2015).
In data 23.6.2014 la ricorrente ha presentato al Comune di Stazzema il progetto di coltivazione della suddetta cava, ai fini dell'autorizzazione alle attività estrattive, ed al Parco regionale delle Alpi Apuane la domanda di avvio del procedimento di VIA; è seguita, il 30.6.2014, la domanda di autorizzazione paesaggistica con procedimento semplificato ex *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004* (documento n. 14 depositato in giudizio).
Il Consiglio regionale della Toscana, con deliberazione n. 58 del 2.7.2014, ha adottato l'integrazione del piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico, ai sensi dell' *art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004* (documento n. 1 allegato al ricorso), successivamente all'intesa sottoscritta, in data 13.12.2013, con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.
Fanno parte del PIT la disciplina di piano (documento n. 2 allegato all'impugnativa) e la disciplina dei beni paesaggistici (documento n. 3).
La disciplina di piano introduce una nuova regolamentazione delle attività estrattive nel comprensorio delle Alpi Apuane, la quale prevede, in particolare, una nuova valutazione di compatibilità paesaggistica vincolante (art. 19, divenuto art. 17 in sede di approvazione definitiva del PIT), un inedito piano attuativo di bacino propedeutico a nuove attività estrattive e alla riattivazione di cave dismesse (art. 20, poi allegato 5 nel testo del PIT definitivamente approvato), particolari misure generali di salvaguardia in forza delle quali "in attesa dell'approvazione dei piani attuativi di bacino...non è consentita l'apertura di nuove cave né la riattivazione di cave dismesse" (art. 38 comma 5) e "le procedure relative alle attività estrattive che alla data di adozione del presente atto abbiano già conseguito l'autorizzazione paesaggistica ai sensi del Codice o, ove questa non sia dovuta, la pronuncia di compatibilità ambientale ai sensi della L.R. n. 10 del 2010 e della L.R. n. 65 del 1997, sono fatte salve nei limiti di validità delle stesse ed escluse dalla valutazione di cui al comma 1 dell'art. 19" (art. 38 comma 8).
La disciplina dei beni paesaggistici vieta l'apertura di nuove cave e miniere e l'ampliamento di quelle esistenti nella parte di montagna eccedente i 1.200 metri sul livello del mare (art. 9) e nei circhi glaciali (art. 10), vieta l'apertura di nuove cave e limita la riattivazione di cave dismesse da non oltre 20 anni nei territori di protezione esterna del Parco delle Alpi Apuane (art. 9.3), vieta l'apertura di nuove cave nei parchi e nelle riserve nazionali o regionali con alcune eccezioni (art. 11), vieta le interferenze delle attività estrattive oggetto di nuova autorizzazione con sentieri, percorsi e punti panoramici accessibili al pubblico e individuati negli strumenti di pianificazione territoriale (art. 11, lett. c), definisce come rinaturalizzate le cave dismesse da almeno 30 anni (art. 11, lett. c, n. 4).
Ad esito dell'istanza di autorizzazione presentata dalla ricorrente e della sopravvenuta adozione del PIT, il Parco regionale delle Alpi Apuane, con nota del 3.9.2014 (documento n. 7), ha dichiarato l'intervento non ammissibile, in applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'art. 38, comma 5, della disciplina di piano (il quale subordina l'apertura di cave e la riattivazione di cave dismesse situate nei bacini estrattivi delle Alpi Apuane all'adozione di piani attuativi di bacino).
Il Consiglio regionale, con deliberazione n. 37 del 27.3.2015, ha approvato l'integrazione del PIT.
La società istante è insorta avverso la delibera di adozione e la delibera di approvazione dell'integrazione del PIT (nonché gli atti connessi, tra i quali l'atto applicativo della misura di salvaguardia del 3.9.2014) rispettivamente con il ricorso principale e con i motivi aggiunti, deducendo:
1) Violazione degli *artt. 9, 117, 97, 41 e 42 della Costituzione* ; incompetenza; violazione dei principi in tema di gerarchia delle fonti; violazione degli *artt. 5 comma 6, 131, 135, 143 e 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004*; violazione degli artt. 33 e 48 della L.R. n. 1 del 2005, degli artt. 1, 3 e 5 della L.R. n. 78 del 1998 e del *R.D. n. 1443 del 1927* ; violazione della programmazione regionale di cui al PRAER/PRAE regionale; eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria.
Il PIT non rispetta il principio di separazione delle materia (ambiente, paesaggio, territorio, libero mercato) ed ha introdotto nuove competenze (conferenza regionale per i piani attuativi di bacino), nuove procedure (valutazione di compatibilità paesaggistica), nuovi strumenti non previsti dal legislatore (piani attuativi di bacino). Il *D.Lgs. n. 42 del 2004* non consente alla disciplina dei beni paesaggistici di disciplinare le attività estrattive; Ministero e Regione devono cooperare per definire i criteri riguardanti la pianificazione territoriale di tutela del paesaggio; in materia di tutela dell'ambiente vige l'esclusiva competenza dello Stato ex *art. 117 della Costituzione.* Il piano paesaggistico non può abrogare, mediante imposizione di divieti, la L.R. n. 78 del 1998 in tema di attività estrattiva. Esso ha inoltre ignorato il piano regionale delle attività estrattive ex artt. 3 e 5 della L.R. n. 78 del 1998.
Analoga censura è costituita dalla terza doglianza dedotta nei motivi aggiunti (pagine da 25 a 36), nei quali però il riferimento alla non più vigente L.R. n. 78 del 1998 è stato sostituito col riferimento alla sopraggiunta L.R. n. 35 del 2015, alla quale soltanto, secondo la ricorrente, spetta la disciplina dei procedimenti finalizzati al rilascio dell'autorizzazione all'estrazione. La parte istante deduce che l'art. 17 del piano ha modificato il procedimento autorizzatorio e introdotto una vincolante valutazione di compatibilità paesaggistica, in contrasto con la L.R. n. 35 del 2015, e che l' *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004* non prevede divieti di attività per i proprietari. La ricorrente lamenta che il PIT ha imposto la filiera corta delle lavorazioni del materiale estratto, senza analisi dei dati di mercato ed esprimendo così un dirigismo ultra legem e non paesaggistico.

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

2) Violazione degli *artt. 133, 135, 143 comma 2, 144 e 145 del D.Lgs. n. 42 del 2004*; violazione dell'art. 5 della L.R. n. 78 del 1998 e del principio del giusto procedimento ex *art. 97 della Costituzione* ; incompetenza.
Le competenze regionali non possono concernere specifiche modalità di tutela dei beni paesaggistici (riconducibili alla conservazione del paesaggio) ma l'individuazione e la collocazione di essi nei piani paesaggistici. La richiamata concertazione Regione/Ministero non prevede la riduzione o la limitazione delle attività estrattive. E' mancata la concertazione sulla disciplina paesaggistica delle attività estrattive, concertazione prescritta dall' *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004*.
3) In relazione all'art. 19 della disciplina del PIT adottato (divenuto poi, in sede di approvazione definitiva, l'art. 17, riguardante la nuova valutazione paesaggistica) e all'allegato 4: violazione dell'art. 48 della L.R. n. 1 del 2005, dell'art. 15 della L.R. n. 78 del 1998, dell' *art. 32 della L. n. 394 del 1991* e della L.R. n. 65 del 1997; incompetenza, violazione della gerarchia delle fonti e dei principi di semplificazione, non aggravamento e proporzionalità; eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria; contraddittorietà con la risoluzione regionale del 2.7.2014.
La figura della valutazione paesaggistica, introdotta dall'art. 19 del PIT, nel testo adottato, non trova riscontro nel sistema legislativo (contrasta con l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1998 in quanto introduce un iter procedimentale non contemplato dalla normativa regionale e si pone al di fuori del contenuto proprio del PIT, individuato dall'art. 48 della L.R. n. 1 del 2005); inoltre, il PIT non prevede alcun coordinamento con le autorizzazioni paesaggistiche già rilasciate, le autorizzazioni comunali e la pronuncia di compatibilità ambientale del Parco regionale delle Apuane. Per la valutazione paesaggistica viene fatto rinvio alle linee guida dell'allegato 4, generiche e costituenti una delega in bianco ad un futuro atto. Il nuovo istituto collide inoltre con le esigenze di semplificazione sancite nella risoluzione regionale n. 255 del 2.7.2014 ed è stato introdotto nella parte del PIT non oggetto di concertazione con il Ministero.
Il predetto motivo di ricorso trova analogie nella sesta censura dedotta con i motivi aggiunti (riferita all'art. 17 del PIT, sostitutivo dell'originario art. 19, il quale prevede la valutazione di compatibilità paesaggistica vincolante ai fini del rilascio delle autorizzazioni estrattive: documento n. 12 depositato in giudizio dalla Regione), nella quale la ricorrente sostiene quanto segue.
Il vizio di aggravamento procedurale deriva dal fatto che tale valutazione riguarda tutte le attività estrattive (compresi gli adeguamenti di minima entità), anche se già munite di autorizzazione paesaggistica e riguardanti aree non rientranti in zone a tutela paesaggistica; la legislazione nazionale e regionale, in materia estrattiva, impongono già la verifica del rispetto dei valori paesaggistici e ambientali (si veda la L.R. n. 10 del 2010, in tema di VAS e di VIA).
La Commissione paesaggistica regionale di cui al contestato art. 17 è adesso prevista dall'art. 5 della L.R. n. 49 del 2015, che ne esclude l'operatività nelle fattispecie in cui è richiesta l'autorizzazione paesaggistica ex *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, mentre invece il citato art. 17 estende l'applicazione della valutazione di compatibilità paesaggistica a tali fattispecie. La L.R. n. 49 del 2015, laddove prevede la Commissione paesaggistica regionale del PIT contrasta con *l'art. 97 della Costituzione* ed è perciò incostituzionale. L'allegato 4 al PIT continua, anche nella versione definitivamente approvata, a costituire una delega in bianco alla Commissione regionale; il mancato coordinamento con gli altri strumenti vigenti si traduce nella violazione della L.R. n. 35 del 2015. L'art. 17 comma 1 sancisce che l'obbligo della nuova valutazione paesaggistica vige a decorrere dall'approvazione del PIT (fatte salve, ai sensi del comma 14, le procedure in cui è già stata rilasciata l'autorizzazione paesaggistica), e in tale parte collide, al pari dei commi 1 e 10 dell'allegato 5 (i quali fanno salvo l'art. 17 e consente ampliamenti delle attività estrattive, nel perimetro autorizzato, non superiori al 30% del volume consentito dall'autorizzazione vigente, a determinate condizioni: documento n. 15 depositato in giudizio dalla Regione), con l'art. 58, comma 4, della L.R. n. 35 del 2015. Quest'ultimo invece prevede l'applicazione delle norme vigenti al momento dell'avvenuto avvio del procedimento di VIA e l'applicazione della precedente L.R. n. 78 del 1998 ai procedimenti avviati e non conclusi alla data di entrata in vigore della L.R. n. 35 del 2015. L'art. 17 contiene una nozione di cava dismessa, ai fini della necessità della valutazione regionale paesaggistica (cave "per le quali non è vigente alcun provvedimento autorizzativo all'attività estrattiva"), diversa da quella indicata dalla L.R. n. 35 del 2015 (secondo cui è dismesso il sito localizzato esternamente alle aree a destinazione estrattiva in cui è documentabile l'attività estrattiva svolta in passato e per il quale non sussiste un progetto di risistemazione ambientale derivante da autorizzazione). L'individuazione dei siti estrattivi dismessi spetta al piano regionale cave e non al PIT (art. 7, comma 1 n. 5, della L.R. n. 35 del 2015).
4) In relazione all'art. 20 del PIT adottato (sostituito, in sede di definitiva approvazione, dall'allegato 5: documento n. 15 depositato in giudizio dalla Regione) ed all'allegato 4, in tema di piano attuativo di bacino: violazione dell'art. 48 e degli artt. 65 ss. della L.R. n. 1 del 2005, degli artt. 12, 13, 14 e 15 della L.R. n. 78 del 1998 e dei principi sulla gerarchia delle fonti; violazione del principio di semplificazione, dell' *art. 2 della L. n. 241 del 1990*; eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria; contraddittorietà con la risoluzione regionale n. 255 del 2.7.2014.
Il piano attuativo di bacino non è previsto da nessuna fonte normativa. L'art. 20 del PIT adottato e l'allegato 4 non prevedono nulla in ordine al procedimento di approvazione del suddetto piano ed al rapporto tra gli artt. 19 e 20 del PIT e le altre norme regolatrici della materia. Non è precisato se la valutazione paesistica ex art. 19 debba essere svolta all'interno dell'istruttoria del piano attuativo o se sia precedente o successiva: poiché il piano attuativo definisce le quantità sostenibili e le relative localizzazioni, senza di esso non è possibile redigere un piano di coltivazione da sottoporre a valutazione di compatibilità, il che indurrebbe a ritenere che tale valutazione sia successiva all'approvazione del piano attuativo; inoltre l'allegato 4 demanda ai piani attuativi gli approfondimenti conoscitivi necessari alla valutazione di compatibilità mentre l'art. 20 prevede, quale istruttoria successiva alla Conferenza di servizi, la sola valutazione di conformità al piano attuativo (il che indurrebbe a ritenere che la valutazione paesaggistica ex art. 19 sia antecedente al piano attuativo). L'art. 20 non consente di comprendere la reale portata del potere di verifica della Conferenza di servizi (che

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

sembra chiamata ad esprimere un nulla osta paesaggistico diverso dalla valutazione paesaggistica del PIT). Il PIT introduce nuovi livelli di valutazione d'impatto paesaggistico non previsti dall'ordinamento: per effetto di esso l'autorizzazione alla coltivazione di cave è subordinata alla valutazione paesaggistica del Comune ex art. 19 ed alla verifica del rispetto della disciplina dei beni paesaggistici da parte della Conferenza dei servizi, che si aggiungono alla valutazione propedeutica al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica ex *D.Lgs. n. 42 del 2004* .

Inoltre, l'art. 20 non chiarisce il procedimento da esperire dopo la conclusione della Conferenza dei servizi; ulteriori dubbi interpretativi riguardano il caso in cui il bacino di riferimento del piano attuativo comprenda il territorio di più Comuni.

Tali argomentazioni, riguardanti aspetti normativi modificati in sede di approvazione definitiva del PIT, sono state ribadite nella settima censura sollevata con i motivi aggiunti, con la quale la ricorrente, premesso che il citato art. 20 della disciplina del PIT è stato sostituito dall'allegato 5, deduce quanto segue.

I piani attuativi di bacino sono adesso previsti dai sopravvenuti artt. 113 e 114 della L.R. n. 65 del 2014, ma ciò non può ovviare ai profili di illegittimità della disciplina introdotta dal PIT: l'art. 113 della L.R. n. 65 del 2014 subordina alla preventiva approvazione dei piani di bacino l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse, mentre invece l'allegato 5 vi comprende ogni attività estrattiva (compresi ampliamenti e varianti). Il momento dell'approvazione dei piani di bacino è indeterminato e indeterminabile e rimesso alla totale discrezionalità di Comune, Soprintendenza e Regione. L'irragionevolezza da ciò derivante non è superata dal comma 10 dell'allegato 5, che sino all'approvazione dei piani di bacino ammette limitati ampliamenti (30% del volume già autorizzato, entro 3 anni dall'approvazione del PIT ed alla duplice condizione che l'autorizzazione sia soggetta a scadenza entro 3 anni dall'entrata in vigore del PIT e che il quantitativo assentito sia esaurito), con irrazionale esclusione delle varianti a volume zero; tale disciplina transitoria collide peraltro con la citata L.R. n. 65 del 2014, che non la contempla.

5) In relazione al sopra citato art. 20: violazione dell'art. 48 e degli artt. 65 ss. della L.R. n. 1 del 2005, degli artt. 12, 13, 14 e 15 della L.R. n. 78 del 1998, dell' *art. 2 della L. n. 241 del 1990*, degli *artt. 41 e 42 della Costituzione* , dei principi comunitari sulla libera concorrenza e la libertà d'impresa e dei principi in materia di gerarchia delle fonti.

E' illegittima l'introduzione di un nuovo piano all'interno di procedimenti già normati da fonti di rango superiore e l'imposizione dell'obbligo della filiera corta.

In senso analogo si pone il quarto rilievo presentato con i motivi aggiunti, con il quale la ricorrente deduce quanto segue.

I commi 1, 3 e 4 dell'allegato 5 (già art. 20) demandano al piano di bacino la predeterminazione delle quantità sostenibili definendole come quelle che danno sostegno economico alle popolazioni locali e gli impongono di fissare l'obbligo per le aziende lapidee di raggiungere entro il 2020 l'obiettivo di almeno il 50% delle lavorazioni del materiale estratto in filiera corta. Tali prescrizioni esulano dalla tutela del paesaggio e contrastano con la libera concorrenza; inoltre, esse sono riferite unicamente alle attività estrattive, ed incorrono quindi nel vizio di disparità di trattamento. Gli artt. 113 e 114 della L.R. n. 65 del 2014 non prevedono l'inserimento, nei piani attuativi, della filiera corta e di percentuali di lavorazione. L'allegato 5 estende, al di fuori delle previsioni dell'art. 113 della L.R. n. 65 del 2014, i divieti di attività nel periodo tra l'entrata in vigore del PIT e l'approvazione dei piani di bacino, per di più solo per le imprese lapidee del comprensorio apuano.

6) Violazione degli *artt. 131, 133, 135, 136, 142 e 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*; difetto di motivazione; violazione dell'art. 143, commi f, g, h, i del *D.Lgs. n. 42 del 2004* ; difetto di istruttoria, erronea valutazione, travisamento e sviamento in relazione ai vincoli ex *L. n. 1497 del 1939* e n. 431/1985; violazione dell' *art. 32 della L. n. 394 del 1991* e della L.R. n. 65 del 1997 istitutiva dell'Ente Parco Regionale delle Alpi Apuane.

E' mancata la dovuta analisi dello stato dei luoghi e l'individuazione delle aree compromesse o degradate. Il PIT tutela il paesaggio con meri divieti, mentre sarebbe proprio la mancata coltivazione degli agri marmiferi a causare il degrado. La criticità del territorio non dipende dalla distinzione del cambio altimetrico di quota a 1.200 metri, o dai circhi glaciali o dalla distanza di 200 metri dai corpi idrici, ma dall'omessa gestione, da parte delle Istituzioni, dell'integrazione tra attività estrattive e contesto ambientale. Vi sono errori nella ricognizione dei vincoli. Sono irragionevoli la fissazione del limite massimo di 1.200 metri per le attività estrattive, la disciplina dettata per le aree contigue di cava, i divieti relativi ai punti panoramici o percorsi accessibili al pubblico e alle linee di crinale e vette; è illogico che l'art. 9 consenta la riattivazione delle cave dismesse da non più di 20 anni, mentre l'art. 11, comma 4, indica come rinaturalizzate le cave dismesse da oltre 30 anni.

Analoghe considerazioni sono state espresse nella quinta censura dei motivi aggiunti, con la quale la ricorrente denuncia tra l'altro l'indebita commistione tra profili economici ed esigenze pianificatorie ed osserva che i vincoli assoluti di inutilizzabilità introdotti dal PIT (art. 17, allegato 5 e allegato 8B) non hanno valenza conformativa ma espropriativa, in quanto prescindono da effettive ragioni di tutela del paesaggio.

7) Illegittimità del diniego dell'Ente Parco del 3.9.2014, dell'art. 38 della disciplina di piano e delle circolari del 13 e 27 agosto 2014: violazione degli *artt. 3 e 97 della Costituzione* , dell'art. 143, comma 9, e degli *artt. 144 comma 2, 145 commi 4 e 5, del D.Lgs. n. 42 del 2004*; violazione dell' *art. 2 della L. n. 241 del 1990* e del principio di gerarchia delle fonti in relazione alle circolari interpretative.

In forza del *D.Lgs. n. 42 del 2004* , con l'adozione del piano entrano in vigore le sole salvaguardie comportanti la sospensione dell'esame delle domande dei titoli abilitativi in contrasto; con l'approvazione si ha l'efficacia della disciplina ed entro 2 anni l'adeguamento dei piani urbanistici/territoriali. Invece, l'art. 38 della disciplina del PIT ha anticipato la regolamentazione di cui agli artt. 19 e 20 a decorrere dall'adozione del PIT stesso e l'applicazione dei divieti di cui agli artt. 9, 10 e 11.

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

La ricorrente, in relazione alla definitiva approvazione dell'integrazione del PIT, ha depositato in giudizio, in data 1.9.2015, motivi aggiunti articolati in parte su censure analoghe a quelle dedotte in via principale, in parte su censure prospettanti nuovi ulteriori profili di illegittimità, i quali sono di seguito indicati:
I) Relativamente all'obbligo di ripubblicazione per modifiche sostanziali: violazione dell'art. 19 della L.R. n. 65 del 2014, dell' *art. 10 della L. n. 1150 del 1942* e dei principi in tema di pianificazione urbanistica; violazione del principio partecipativo ex *art. 144 del D.Lgs. n. 42 del 2004* e del contraddittorio; difetto di istruttoria.
II) Sull'omessa votazione delle controdeduzioni e sull'omesso esame delle osservazioni: violazione dell' *art. 144 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, dell' *art. 10 della L. n. 1150 del 1942*, dell'art. 7 della L.R. n. 1 del 2005 e dell'art. 19 della L.R. n. 65 del 2014; carenza di motivazione e di istruttoria.
Il Consiglio Regionale non ha rispettato la concertazione istituzionale imposta dall' *art. 144 del D.Lgs. n. 42 del 2004* ed ha omesso la valutazione e votazione delle osservazioni pervenute dai privati, ma si è limitato a dare atto che nell'iter di formazione si è tenuto conto degli esiti dell'istruttoria sulle osservazioni presentate ai sensi dell'art. 17, commi 1 e 2, della L.R. n. 1 del 2005, senza fare riferimento all'accoglimento o al rigetto delle stesse o alle relative controdeduzioni. Tale adempimento dell'obbligo di esaminare i contributi partecipativi non può dirsi assorbito dall'istruttoria eseguita dalla sesta commissione consiliare (documento n. 13 allegato all'impugnativa), in quanto la disciplina approvata con delibera consiliare n. 37/2015 discorda da quella esaminata dalla commissione. L'intesa tra Regione e Ministero è successiva all'approvazione del PIT.
III) Sulla norma vincolistica riguardante i vincoli all'attività estrattiva sopra i 1200 metri: violazione degli *artt. 142, 143 e 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004* e dei principi di proporzionalità; sviamento, difetto di istruttoria, insufficiente indagine paesaggistica, illogicità e disparità di trattamento (pagina 67 dei motivi aggiunti).
E' irragionevole e sproporzionata la fissazione del limite altimetrico massimo dei 1200 metri per l'esercizio delle attività estrattive (art. 9 dell'allegato 8B "disciplina dei beni paesaggistici": documento n. 17 depositato in giudizio dalla Regione), tanto più che è mancata la ricognizione delle aree poste sopra tale limite. Illogico è l'art. 9.3, lett. g, dell'allegato 8B, il quale, in determinati casi, vieta la riattivazione e l'ampliamento dell'intera cava, ove una parte di questa ricada al di sopra dei 1.200 metri, estendendo così il vincolo in zone diverse da quelle elencate nell' *art. 142 del D.Lgs. n. 42 del 2004*. E' illegittima anche la previsione di cui al punto 5 dell'art. 9.3 della disciplina dei beni paesaggistici, che demanda la valutazione di compatibilità paesaggistica dei progetti di recupero alla commissione paesaggistica regionale nell'ambito del procedimento autorizzatorio previsto dall' *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004* e introduce un inedito parere vincolante demandato ad un nuovo organo (la commissione paesaggistica regionale) non previsto dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* .
IV) Sull'art. 4 della disciplina di piano: violazione degli *artt. 135 e 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*; eccesso di potere per illogicità, perplessità e contraddittorietà.
Vi è difficoltà di distinguere tra loro le disposizioni del PIT precettive, di indirizzo e programmatiche. Il citato art. 4 introduce vari obiettivi, direttive, orientamenti, indirizzi, prescrizioni, specifiche prescrizioni d'uso per i beni paesaggistici, senza che sia dato comprendere quali siano le norme aventi efficacia precettiva.
La ricorrente ha proposto domanda risarcitoria sia col ricorso principale che con i motivi aggiunti.
Si sono costituiti in giudizio il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, l'Ente Parco regionale delle Alpi Apuane e la Regione Toscana.
Alla pubblica udienza dell'8 marzo 2017 la causa è stata posta in decisione.

Motivi della decisione

1. Con la prima censura la ricorrente, premesso che la contestata disciplina paesaggistica regionale è solo apparentemente pianificatoria, mentre, in realtà, celerebbe un'impronta dirigistica e precisato che sussiste l'esclusiva competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, lamenta la violazione del *D.Lgs. n. 42 del 2004* , per quanto concerne competenze, forme e contenuti del piano paesaggistico; aggiunge che non è consentito al piano paesaggistico di eliminare l'attività di coltivazione degli agri marmiferi ed abrogare di fatto la L.R. n. 78 del 1998 in tema di attività estrattiva.
La doglianza è infondata.
Il piano paesistico, in forza del *D.Lgs. n. 42 del 2004* , ha la sua funzione precipua nell'individuare in negativo gli interventi che, per l'inconciliabilità con il contesto dei luoghi, sono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo; e per questi introduce un regime di immodificabilità per zone, o per categorie di opere reputate comunque contrastanti con i valori protetti, e dunque non realizzabili (Cons. Stato, VI, 13.9.2012, n. 4875); cosicchè i contestati divieti non costituiscono sviamento dalle finalità previste dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , il quale attribuisce al piano una funzione conservativa degli ambiti ritenuti meritevoli di salvaguardia.
Peraltro, v'è da aggiungere che l'attività estrattiva in questione, anche grazie alle moderne tecnologie, produce rapidi e profondi effetti di trasformazione del paesaggio e di vette montane, cosicchè le contestate misure di tipo conservativo e inibitorio rispondono alla finalità, coerente con esigenze di tutela ambientale valorizzate dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , di impedire o ridurre le trasformazioni irreversibili dei tratti naturalistici delle montagne Apuane.
In definitiva, la contestata disciplina trova ragione da un lato nell'impatto dell'attività di cava sull'equilibrio ambientale, dall'altro nelle peculiari ragioni di tutela richieste da un territorio limitrofo al parco regionale delle Alpi Apuane, montuoso, con viabilità franosa e connotato da "un assetto idrogeologico di cui sono note le fragilità", come descritto dalla stessa parte ricorrente nella esposizione della quarta censura dedotta con i motivi aggiunti (pagina 39).
In tal senso, contrariamente a quanto ritiene la società istante, l'impugnato PIT non è finalizzato alla soppressione ma alla salvaguardia dell'identità territoriale del comprensorio apuano versiliese.

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

Anche l'art. 33 della L.R. n. 1 del 2005, invocato dall'interessata, demanda alla disciplina paesaggistica regionale la fissazione di prescrizioni (le quali possono risolversi in divieti) e di misure di conservazione.
Secondo la ricorrente, in particolare, le misure di tutela dei beni paesaggistici sarebbero illegittimamente affidate ad istituti di futura gestazione quali i piani attuativi di bacino e la valutazione di compatibilità paesaggistica (artt. 19 e 20 della disciplina del piano adottato: documento n. 3 depositato in giudizio dalla Regione) e vi sarebbe, nella contestata integrazione del PIT, una indebita commistione tra la materia paesaggistica e quella di governo del territorio.
Ad avviso del Collegio i predetti istituti trovano fondamento nell' *art. 143, comma 1, del D.Lgs. n. 42 del 2004*, laddove, nel delineare il contenuto minimo del piano paesaggistico, affida a quest'ultimo la determinazione delle prescrizioni d'uso, le quali, viste le variegate connotazioni degli interventi di trasformazione in argomento e dei loro effetti sul paesaggio ex art. 142, comma 1, del medesimo d.lgs., possono trovare ingresso attraverso piani attuativi del piano paesaggistico ed una specifica valutazione di compatibilità paesaggistica delle attività estrattive, in considerazione delle forti peculiarità proprie di quest'ultime. Peraltro, l'art. 153 bis della L.R. n. 65 del 2014 ha chiarito che la commissione regionale è chiamata ad esprimere il proprio parere al di fuori delle ipotesi in cui occorre l'autorizzazione paesaggistica ex *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, talché il suo ruolo appare circoscritto all'ambito del procedimento di V.I.A..
D'altro canto, il previsto piano attuativo a scala di bacino risponde alla finalità, in linea con la propria natura di strumento attuativo del piano paesaggistico, di entrare nel dettaglio del singolo bacino estrattivo onde definire con la maggior precisione possibile le quantità sostenibili, le localizzazioni delle nuove attività estrattive e gli interventi di riqualificazione paesaggistica.
Né può ravvisarsi, nell'impugnato strumento di pianificazione, un'indebita commistione tra governo del territorio, disciplina del libero mercato e beni paesaggistici, giacché lo statuto del territorio contenuto nel PIT deve individuare, in forza del combinato disposto degli artt. 4, 5, 33 e 48 della L.R. n. 1 del 2005 (e, successivamente, in forza degli artt. 1, 6 e 88 della L.R. n. 65 del 2014), anche le regole d'uso finalizzate a garantire lo sviluppo sostenibile (valorizzato anche dall' *art. 133, comma 2, del D.Lgs. n. 42 del 2004*); comunque, la disciplina del piano paesaggistico de quo si incentra su istituti propri della tutela del paesaggio, ponendo restrizioni, divieti, misure conservative e prescrizioni e introducendo strumenti (quali il piano di bacino, costituente piano attuativo del piano paesaggistico regionale) funzionali alle finalità prefissate dagli *artt. 135 e 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*.
Costituisce, del resto, un dato oramai acquisito la circostanza che attraverso gli atti di pianificazione e di governo del territorio - al cui novero va ascritta la pianificazione regionale in esame (art. 9 della L.R. n. 1 del 2005 e art. 10 della L.R. n. 65/2014) - gli enti esponenziali intervengono sui propri territori di riferimento non più soltanto per coordinare il potenziale edificatorio connesso al diritto di proprietà, quanto in funzione di una crescita complessiva e armonica, che tiene conto "sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima" (così Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710; nei medesimi termini, fra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36; id. 22 dicembre 2014, n. 6290; T.A.R. Toscana, sez. I, 12 giugno 2017, n. 790; id., 27 gennaio 2016, n. 558).
In questa rinnovata prospettiva contemporanea, le amministrazioni interessate sono legittimate a verificare costantemente la persistente attualità delle scelte urbanistico-territoriali pregresse, se del caso per ripensarle, a maggior ragione laddove molto risalenti nel tempo. Le eventuali decisioni innovative non trovano ostacoli nelle destinazioni in atto, neppure a fronte di situazioni di aspettativa qualificata dei proprietari, sempre superabili con il corredo di adeguata motivazione: si tratta di decisioni connotate da amplissima discrezionalità (rectius: da una preponderante componente di merito amministrativo), le quali possono essere utilmente contestate solo laddove se ne dimostri la conclamata illogicità e irragionevolezza; mentre non basta puramente e semplicemente contrapporre al modello di sviluppo prefigurato dall'amministrazione un modello di sviluppo alternativo, più favorevole per la salvaguardia di alcuni interessi individuali.
Per le medesime ragioni, neppure può dubitarsi della possibilità per le amministrazioni di introdurre, attraverso l'attività di governo del territorio, limiti alla libertà di iniziativa economica. Anche alla stregua del diritto Europeo, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio possono, infatti, costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare restrizioni di quella libertà di iniziativa imprenditoriale (cfr. Corte di Giustizia UE, 11 marzo 2010, causa C-384/08; 14 dicembre 2004, causa C-309/02), all'esito del consueto bilanciamento degli interessi contrapposti, da condursi secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità e tenendo conto del fatto che il sacrificio delle risorse ambientali (beni comuni) a fronte dello svolgimento di attività economiche private impattanti sul territorio è tollerabile soltanto a condizione che dallo svolgimento di quelle attività derivino vantaggi collettivi perlomeno apprezzabili.
Nella specie, il piano paesaggistico impugnato non abroga l'attività estrattiva, ma la limita in relazione al forte impatto che essa assume nei confronti di beni di interesse paesaggistico. E' insito nella natura di tale tipologia di piani la possibilità di introdurre non solo prescrizioni d'uso, ma anche misure conservative che si risolvono in limitazioni o divieti, come dimostra il tenore dell'art. 33 della L.R. n. 1 del 2005, laddove consentiva l'introduzione di misure conservative e demandava al PIT la predeterminazione di obiettivi di qualità paesaggistica (in senso analogo si pongono gli artt. 59 e 88 della nuova L.R. urbanistica n. 65/2914), e dell' *art. 135 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, laddove demanda a detti piani la conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici.
Non depone in senso contrario - come invece assume parte ricorrente - la legislazione regionale sull'attività estrattiva (L.R. n. 78 del 1998, sostituita dalla L.R. n. 35 del 2015), in quanto l'attività produttiva non

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

può prevalere, soprattutto in zone paesaggisticamente sensibili come le Alpi Apuane, sulla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, valorizzata dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* e, ancor prima, *dall'art. 9 della Costituzione.*

2. Analoghe considerazioni valgono per la terza censura dedotta con i motivi aggiunti, la quale si incentra su profili di illegittimità connessi a quelli dedotti con il primo motivo del ricorso principale. In particolare, con la predetta censura aggiunta la parte istante deduce la violazione degli artt. 10 e 59 della sopravvenuta L.R. n. 65 del 2014, contesta l'introduzione di soli divieti assoluti in assenza di indagine paesaggistica (divieti che abrogherebbero di fatto la L.R. n. 35 del 2015), lamenta una commistione di contenuti che non permette agevolmente di distinguere il piano paesaggistico dallo strumento di pianificazione territoriale, denuncia l'introduzione di norme estranee alla tutela del paesaggio; afferma in particolare che non vi sarebbe nessun collegamento con la tutela del paesaggio da parte della norma del PIT che prevede autorizzazioni al deposito provvisorio di detriti esclusivamente in riferimento alle garanzie di sicurezza dei lavoratori (allegato 5, comma 6), o che incide su escavazioni già autorizzate in galleria (art. 17 comma 2 della disciplina di piano), o che vieta l'attività estrattiva sotterranea sopra i 1200 metri (art. 9), o che consente l'attività estrattiva solo ad alcune comunità montane e non ad altre limitrofe (addirittura inserite nello stesso bacino estrattivo, come Minucciano e Vagli). Quali elementi di contrasto con la L.R. n. 35 del 2015 la ricorrente cita la parte del PIT che impone la regola della filiera corta, l'indeterminabile periodo entro cui i piani attuativi di bacino devono essere approvati, la mancata allegazione delle carte giacimentologiche; secondo la ricorrente non pertiene al PIT la disciplina dei procedimenti di rilascio dell'autorizzazione all'escavazione, riservata alla L.R. n. 35 del 2014; sotto altro profilo l'interessata osserva che la fonte legislativa non contempla la valutazione di compatibilità paesaggistica introdotta, per le attività estrattive, dall'art. 17 del PIT quale condizione vincolante per il rilascio delle autorizzazioni, e che l' *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004* non prevede divieti di attività per i proprietari titolari di immobili ed aree di interesse paesaggistico.

Tali rilievi sono infondati, alla stregua delle considerazioni espresse con riguardo alla connessa censura proposta col ricorso principale e per le seguenti ragioni.

L'allegato 5 del PIT approvato (documento n. 15 depositato in giudizio dalla Regione) qualifica la "filiera corta" come obiettivo, ponendo sul punto una norma programmatica, e non immediatamente precettiva. Il dichiarato "obiettivo di raggiungere al 2020 almeno il 50% delle lavorazioni in filiera corta" risponde alla finalità del perseguimento del cosiddetto sviluppo sostenibile, già valorizzato, come visto, dal legislatore e preordinato nel caso di specie ad evitare i noti fenomeni di abbandono delle zone montane, che a loro volta hanno ripercussioni sulla conservazione dell'identità del territorio.

Per il resto, il Collegio osserva che il deposito di materiale, consentito in via provvisoria e solo alle condizioni previste dall'allegato 5, comma 6, costituisce un'indubbia alterazione dello stato dei luoghi, con la conseguenza che le limitazioni per esso previste appaiono in sintonia con le esigenze di tutela del paesaggio evidenziate dal PIT sin dalla fase di adozione; infatti, le future autorizzazioni al deposito provvisorio di cui al richiamato allegato 5 non hanno come unico parametro guida di riferimento le "garanzie di sicurezza per i lavoratori" (evidenziate nell'impugnativa) ma anche la "minimizzazione degli impatti ambientali" e l'obbligo di "ripristino dello stato dei luoghi".

L'art. 17, comma 2, della disciplina di piano incide sull'apertura di nuovi fronti di cava e di nuove gallerie in quanto varianti sostanziali, ovvero idonee ad introdurre sul territorio evidenti trasformazioni ulteriori a quelle scaturenti dalla cava già assentita; quindi, anch'esso è coerente con la finalità propria del piano paesaggistico; il divieto di prosecuzione dell'attività estrattiva sopra i 1200 metri, anche per le cave sotterranee, ha (evidentemente) la finalità di tutelare un aspetto del paesaggio valorizzato, in via generale, dall' *art. 142, comma 1 lett. d, del D.Lgs. n. 42 del 2004*; sul punto, vale evidenziare come, comunque, non rileva solo l'aspetto esteriore della montagna, ma anche l'integrità delle sue falde e la stabilità dei versanti, che potrebbero essere compromesse anche da scavi sotterranei.

I tempi di approvazione dei piani di bacino non sono rimessi all'insindacabile arbitrio dell'Amministrazione, giacchè, in mancanza di un termine espressamente stabilito, valgono le disposizioni di chiusura in tema di conclusione del procedimento stabilite dalla *L. n. 241 del 1990* e dagli artt. 12 ss. della L.R. n. 40 del 2009, e comunque rileva la specifica tempistica delineata nell'allegato 5 del PIT approvato.

Occorre distinguere il procedimento autorizzatorio di cui alla L.R. n. 35 del 2014, riguardante l'attività di cava in sé (che comunque non può prescindere dal rispetto dei valori paesaggistici e ambientali), dalla disciplina di autorizzazione e salvaguardia paesaggistica contenuta nel PIT e prevista a livello legislativo dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , riferita all'inserimento dell'attività di cava in contesti di pregio ambientale.

L'istituto della valutazione di compatibilità paesaggistica trova fondamento legislativo negli artt. 153 bis e 153 ter della L.R. n. 65 del 2014 e, prima ancora, nell'ampio spessore semantico degli *artt. 135 e 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, i quali consentono al piano paesaggistico l'introduzione di prescrizioni d'uso e misure conservative anche di tipo procedurale.

Infine, la contestata integrazione del PIT, quale piano paesaggistico, deve innanzitutto contenere una puntuale rappresentazione dei beni tutelati, in quanto le prescrizioni da essa dettate in ordine alle attività estrattive hanno come riferimento diretto l'integrità dell'ambiente da tutelare (e infatti una esauriente e attuale ricostruzione dello stato dei luoghi risulta, ad esempio, dalle schede di cui all'allegato n. 5 del PIT approvato -documento n. 15 prodotto in giudizio dalla Regione-): le carte giacimentologiche richiamate nel ricorso rileveranno in fase attuativa, cioè in sede di elaborazione dei piani di bacino.

Per quanto concerne la peculiare disciplina introdotta per il Comune di Minucciano, il Collegio osserva che, in termini generali, è noto che nei confronti delle scelte della pianificazione territoriale neppure è ipotizzabile il vizio dell'eccesso di potere per disparità di trattamento basato sulla comparazione fra le diverse destinazioni impresse anche ad aree adiacenti. Si tratta, infatti, di scelte che obbediscono unicamente al superiore criterio della razionalità nella definizione delle linee dell'assetto territoriale, e, pertanto, sono sindacabili solo in presenza di errori di fatto o macroscopiche illogicità, che nella specie non si ravvisano. In ogni caso, il diverso

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

trattamento trova ragione negli elementi evidenziati dal Comune stesso in sede di osservazioni: al di là del fatto che il suddetto Comune assume come nota identitaria di carattere economico l'attività estrattiva, rilevano i pregressi investimenti pubblici su impianto di frantumazione degli scarti lapidei (volto a trasformare un rifiuto in granulati aventi impiego nel settore edilizio e farmaceutico) e la creazione di un polo tecnologico per il settore lapideo della Toscana realizzato col sostegno economico della Regione, differenzianti il territorio del Comune di Minucciano.
3. Con il secondo rilievo dedotto nel ricorso introduttivo l'esponente sostiene che l'impugnata deliberazione consiliare si limita ad indicare atti in cui si sostanzierebbe la concertazione tra Regione e Ministero, senza che da ciò sia desumibile alcun indirizzo che preveda la limitazione o la soppressione dell'attività estrattiva (esse non costituiscono un obiettivo concertato); aggiunge che non è stato osservato l'obbligo del preventivo confronto ex art. 5 della L.R. n. 78 del 1998.
Il mezzo è infondato.
Dal documento n. 19 depositato in giudizio dalla Regione risulta che quest'ultima ed il Ministero dei Beni e delle Attività culturali hanno elaborato congiuntamente il PIT con valenza paesaggistica, con riguardo allo Statuto del territorio (rilevano sul punto l'intesa del 15.4.2011, le intese attuative del 22.10.2012 e del 13.12.2013, l'attestazione di conformità del PIT ai disciplinari d'intesa sottoscritta da Ministero e Regione il 24.12.2013, l'atto integrativo del 28.10.2014, l'accordo di copianificazione dell'11.4.2015). In particolare, l'accordo di copianificazione dell'11.4.2015 (successivo alle impugnate deliberazioni regionali di adozione e approvazione) rileva anche come atto ricognitivo delle fasi dell'avvenuta elaborazione congiunta, da parte del Ministero e della Regione, del PIT con valenza paesaggistica.
Contrariamente a quanto ritiene la ricorrente, vi è stato il coinvolgimento dei Comuni e delle Associazioni, come dimostrano le controdeduzioni alle osservazioni e l'appendice redatta dal Garante dell'Informazione, evidenziante il preventivo contraddittorio con i Comuni, l'ANCI, l'UPI, le categorie professionali ed economiche interessate, le associazioni di categoria e gli ordini professionali, l'incontro con le amministrazioni comunali, i cittadini, le associazioni ambientaliste e i comitati (documento n. 7/b depositato in giudizio dalla Regione).
Privo di pregio è il riferimento all'art. 5 della L.R. n. 78 del 1998, in quanto il piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili (denominato P.R.A.E.R.), costituente l'atto di programmazione settoriale con cui la Regione stabilisce gli indirizzi e gli obiettivi di riferimento per l'attività di pianificazione in materia di cave e di recupero delle aree di escavazione dismesse o in abbandono, è comunque condizionato dalle previsioni del piano paesaggistico in punto di localizzazione ed estensione delle cave, il quale è retto da regole sue proprie, comprese quelle in materia di partecipazione procedimentale e di concertazione, puntualmente osservate dall'Amministrazione (documenti n. 7/b e 19 depositati in giudizio dalla Regione).
4. Con la terza censura dedotta in via principale la società istante contesta l'art. 19 della disciplina del piano adottato, nella parte in cui sottopone le nuove attività estrattive e le varianti sostanziali ad una valutazione paesaggistica, nell'ambito del procedimento autorizzativo dell'ente territoriale competente al rilascio dell'autorizzazione alla coltivazione di cava; secondo l'esponente tale valutazione non trova riscontro in nessuna disposizione normativa, e comunque non è coordinata con le autorizzazioni paesaggistiche già rilasciate, le autorizzazioni comunali e la pronuncia di compatibilità ambientale espressa dal Parco regionale delle Alpi Apuane; la ricorrente osserva che la Regione, in sede di adozione del PIT, ha ignorato che la coltivazione delle cave rappresenta, ai sensi della L.R. n. 78 del 1998, un'attività da promuovere e che quindi gli organi preposti alla tutela del paesaggio dovevano introdurre una disciplina idonea a perseguire un corretto equilibrio tra interesse paesaggistico e diritti di proprietà; l'interessata lamenta il contrasto con l'art. 15 della L.R. n. 78 del 1998, con l' *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004* (per mancanza della concertazione quanto all'istituto della valutazione di compatibilità paesaggistica) e con le esigenze di semplificazione valorizzate dalla risoluzione regionale n. 255 del 2.7.2014.
4.1. I predetti rilievi, costituenti in parte ripetizione di quanto già dedotto nelle precedenti censure e contrastanti con il principio di sinteticità sancito dall' *art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 104 del 2010*, sono infondati.
La prevista valutazione di compatibilità paesaggistica trova un primo riscontro legislativo nell' *art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, il quale demanda al contenuto minimo del piano paesaggistico le prescrizioni d'uso; quest'ultime possono essere costituite da norme procedurali che tengano conto della specificità della singola attività di cava e che perciò demandano una apposita valutazione di compatibilità paesaggistica della stessa ad una apposita commissione regionale. In ogni caso, il sopraggiunto art. 153 bis della nuova L.R. urbanistica n. 65/2014 ha chiarito che la commissione regionale è chiamata ad esprimere il proprio parere al di fuori delle ipotesi in cui occorre l'autorizzazione paesaggistica ex *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, talché il suo ruolo appare relegato al procedimento di V.I.A..
Privo di pregio è, poi, il riferimento all'art. 15 della L.R. n. 78 del 1998 (riguardante l'autorizzazione all'attività estrattiva), in quanto il procedimento autorizzatorio previsto da quest'ultima norma presuppone la verificata conformità al piano paesaggistico, che nasce da un autonomo procedimento, avente un oggetto diverso.
Nemmeno sotto il profilo della previsione dell'apposita valutazione di compatibilità paesaggistica emerge la denunciata omissione della concertazione (svoltasi coerentemente con gli *artt. 135, 144 e 145 del D.Lgs. n. 42 del 2004*), stanti le già evidenziate risultanze dei documenti n. 7/b (appendice del Garante della Comunicazione) e n. 19 (atti del procedimento di copianificazione del PIT) depositati in giudizio dalla Regione.
5. Analoghe considerazioni valgono per la sesta censura dedotta con i motivi aggiunti, la quale si incentra su profili di illegittimità connessi a quelli dedotti con il terzo motivo del ricorso principale.
In particolare, con la predetta censura aggiunta l'istante deduce che la disciplina del giudizio di compatibilità paesaggistica, originariamente contenuta nell'art. 19 della disciplina di piano e trasferita, in sede di definitiva approvazione del PIT, nell'art. 17, ha subito sostanziali modifiche e tuttavia permangono i profili di illegittimità denunciati nel ricorso introduttivo; aggiunge che, in virtù dell'art. 48 della L.R. n. 1 del

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

2005 e dell'art. 88 della L.R. n. 65 del 2014, non è consentito introdurre nuovi adempimenti procedurali attraverso il PIT ai fini del rilascio delle autorizzazioni per le attività estrattive; secondo la ricorrente l'aggravio procedurale imposto dall'art. 17 del PIT, che introduce un parere obbligatorio e vincolante di valutazione di compatibilità paesaggistica da parte di una commissione regionale di incerta istituzione, con attività destinata a sovrapporsi a quella dei Comuni, dell'Ente Parco e delle Soprintendenze, è illegittimo; comunque, il citato art. 17, commi 5 e 10, contrasta con l'art. 5 della L.R. n. 49 del 2015, il quale esclude dalle competenze della commissione regionale i casi in cui occorre l'autorizzazione paesaggistica ex *art. 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004*. L'esponente denuncia altresì l'incostituzionalità della L.R. n. 49 del 2015 nella parte in cui prevede la commissione paesaggistica regionale del PIT e introduce il comitato consultivo, per violazione dei principi di buon andamento, semplificazione e non aggravamento sanciti *dall'art. 97 della Costituzione* ; aggiunge che gli indirizzi dettati dalle linee guida dell'allegato 4 al PIT si sostanziano in una delega in bianco alla commissione regionale chiamata alla valutazione paesaggistica e che l'entrata in vigore immediata dell'obbligo di valutazione di compatibilità paesaggistica ex art. 17 comma 1 della disciplina di piano collide con l'art. 58, comma 4, della L.R. n. 35 del 2015. La ricorrente deduce, quale ulteriore profilo di contrasto con la L.R. n. 35 del 2015, che l'art. 17 della disciplina del PIT reca una nozione di cava dismessa non coincidente con quella delineata nella legislazione regionale.

5.1. Nemmeno i suddetti rilievi sono condivisibili.

Le contestate linee guida dell'allegato 4 del PIT (documenti n. 4 e 14 depositati in giudizio dalla Regione) illustrano l'iter di valutazione paesaggistica riguardante l'attività estrattiva: esse impongono una puntuale rappresentazione della morfologia del territorio e del margine paesaggistico interessato dalla nuova cava, la verifica non solo degli effetti visivi ma anche di funzionalità ecologica sul paesaggio, scaturenti dalle trasformazioni proposte, e si soffermano su componenti del paesaggio e prescrizioni in modo tale da guidare gli aspetti su cui dovrà incentrarsi l'attività istruttoria condotta dalla commissione regionale per il paesaggio. Ciò - come già accennato all'inizio - in relazione agli effetti dirompenti che l'attività di escavazione, effettuata con le moderne tecnologie, può avere sul paesaggio, ed alle peculiarità che ciascuna attività di cava presenta, rispetto agli altri interventi sul territorio: le attività estrattive sono di per sé suscettibili di provocare irreversibili trasformazioni del suolo e del sottosuolo, visibili ancor più, anche in lontananza, allorquando interessino cime o versanti montuosi, nonché definitivi sovvertimenti geomorfologici e idrogeologici. Tali peculiarità hanno indotto l'amministrazione regionale a far leva sull'ampio concetto di prescrizioni d'uso sancito dall' *art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004* ed a concepire un procedimento ad hoc di valutazione paesaggistica, che comunque adesso è incardinato soltanto nel procedimento di V.I.A., e non anche in quello di autorizzazione paesaggistica, in forza del sopravvenuto art. 153 bis della L.R. n. 65 del 2014, introdotto dall'art. 5 della L.R. n. 49 del 20.4.2015 (vigente dal 9.5.2015).

Invero la suddetta norma legislativa, immediatamente precettiva e successiva all'approvazione dell'impugnata integrazione del PIT, è univoca nel circoscrivere le funzioni della Commissione regionale al di fuori dei casi in cui l'istanza del privato è sottoposta a procedimento di rilascio di autorizzazione paesaggistica, con la conseguenza che rispetto ad essa recede la statuizione di cui all'art. 17, commi 5 e 10, della disciplina di piano (documento n. 12 depositato in giudizio dalla Regione), nella parte in cui estende le funzioni consultive della Commissione regionale al procedimento di autorizzazione paesaggistica, ora regolamentate dal sopraggiunto dettato legislativo regionale.

5.2. In tale contesto, appare ragionevole e rispondente agli *artt. 143 e 144 del D.Lgs. n. 42 del 2004* la norma finale transitoria di cui all'art. 17, comma 15, della disciplina di piano approvata, secondo cui sono sottratte all'ambito di applicazione del procedimento di verifica di compatibilità paesaggistica delineato dall'art. 17 stesso le istanze che abbiano già ottenuto l'autorizzazione paesaggistica o, nei casi in cui essa non sia necessaria, la pronuncia di compatibilità ambientale.

Per quanto concerne la nozione di cava dismessa, priva di pregio è la comparazione dedotta, ad asserita ragione di illegittimità, tra la L.R. n. 35 del 2015 e l'art. 17, comma 1, della disciplina di piano (documento n. 12): quest'ultimo fa riferimento a cave prive di autorizzazione per qualificarle come riattivabili ove previste dagli strumenti urbanistici comunali. Evidentemente la parola "dismesse" accomuna concetti diversi: l'amministrazione regionale ha inteso occuparsi, con l'integrazione al PIT, non delle cave dismesse per come definite dalla L.R. n. 35 del 2015, ma di un'altra categoria di cave.

6. Nella fase compresa tra l'adozione e l'approvazione dell'integrazione del PIT (deliberata il 27.3.2015 e pubblicata sul BURT il 20.5.2015) i compiti attribuiti alla commissione regionale trovavano invece legittimazione nell' *art. 146, comma 6, del D.Lgs. n. 42 del 2004*, che demanda alla Regione la facoltà di avvalersi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico scientifiche ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e nell'art. 143, comma 1, del medesimo d.lgs., laddove viene delineato il contenuto minimo del piano paesaggistico.

Privo di pregio è il confronto, svolto dalla ricorrente, con la legislazione regionale sulle cave, la quale, laddove esse interessino beni sottoposti a vincolo paesaggistico, deve essere integrata con le statuizioni del *D.Lgs. n. 42 del 2004* (si veda, ad esempio, l'art. 146, comma 14, del codice dei beni culturali e del paesaggio); più precisamente, l'inclusione delle aree di cava in zona sottoposta a vincolo paesaggistico comporta il loro assoggettamento al piano paesaggistico della Regione, le cui prescrizioni non possono essere derogate dalle L.R. n. 78 del 1998 e n. 35/2015 ("Disposizioni in materia di cave"): le cave ricomprese in ambiti paesaggisticamente rilevanti soggiacciono ad una disciplina speciale, che risente del *D.Lgs. n. 42 del 2004* e che non subisce necessariamente gli influssi della legislazione settoriale in materia di cave, la quale può valere integralmente solo per le zone non sottoposte ai vincoli del piano paesaggistico regionale e degli *artt. 143 e 146 del D.Lgs. n. 42 del 2004*.

Quanto alla vigenza dell'obbligo di valutazione di compatibilità a decorrere dall'approvazione del PIT, sancita dall'art. 17, comma 1, della disciplina di piano, essa trova fondamento di legittimità nell' *art. 143, ultimo*

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

comma, del D.Lgs. n. 42 del 2004, il quale prevede che "a far data dall'approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti".
7. Appare manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della L.R. n. 49 del 2015 nella parte in cui prevede la commissione paesaggistica regionale del PIT e istituisce il comitato consultivo.
Gli artt. 153 bis e 153 ter della novellata L.R. n. 65 del 2014, nel regolamentare la funzione consultiva della commissione regionale di valutazione di compatibilità paesaggistica delle attività estrattive e nel prevedere, in capo al comitato consultivo, compiti di ausilio alla commissione, sono dettati dall'esigenza di assicurare un giudizio paesaggistico mirato sulle specificità delle attività di cava e delle loro interferenze sul paesaggio, e perciò prevedono una valutazione aggiuntiva rispetto a quella ordinaria nell'ambito del procedimento di V.I.A. e al tempo stesso impongono adeguate professionalità nella composizione della commissione. D'altro canto, ai fini di una esauriente comparazione e composizione degli interessi coinvolti, il comitato munito di compiti serventi-ausiliari è composto da soggetti che rappresentano le associazioni imprenditoriali del settore delle attività estrattive, dei sindacati dei lavoratori e delle associazioni ambientaliste.
Siffatta disciplina, considerata la complessità e la peculiare incisività degli effetti sul territorio delle attività di cava e la molteplicità degli interessi coinvolti, appare coerente da un lato con le esigenze di protezione del paesaggio ex *art. 9 della Costituzione* , dall'altro con i principi di imparzialità e buon andamento espressi *nell'art. 97 della Costituzione.*
8. Con il quarto motivo dell'impugnativa principale la ricorrente sostiene che il piano di bacino previsto nel PIT non esiste in alcuna fonte normativa statale o regionale e che i suoi contenuti sono incongrui rispetto alle funzioni demandate alla Regione in materia paesaggistica. Secondo la società istante l'art. 20 della disciplina del piano adottato dà adito a dubbi interpretativi e non è coordinato con l'art. 19; in particolare, non sarebbe stato esplicitato se la valutazione paesaggistica ex art. 19 costituisca un procedimento autonomo oppure se ricada nell'ambito dell'istruttoria del piano attuativo di bacino. La ricorrente si sofferma poi sull'art. 20 comma 2, laddove prevede la trasmissione del piano attuativo dal Comune alla Regione, la quale indice una Conferenza di servizi onde verificare il rispetto della disciplina dei beni paesaggistici (secondo la deducente la Conferenza sembra essere chiamata ad esprimere un nulla osta paesaggistico ulteriore e diverso dalla valutazione paesaggistica del PIT, cosicchè il PIT risulterebbe introdurre nuovi livelli di valutazione dell'impatto paesaggistico, in aggiunta a quelli previsti per legge; essa sostiene inoltre che il piano attuativo, una volta adottato dalla Regione, debba tornare in Consiglio Comunale per l'approvazione, e che ulteriori problematiche si pongono nel caso in cui il bacino di riferimento del piano attuativo interessi più Comuni).
9. Tale articolato motivo di ricorso è stato sviluppato nella settima doglianza dedotta con i motivi aggiunti, riferita all'allegato n. 5 del PIT approvato (che ha sostituito il sopra citato art. 20); con quest'ultima doglianza l'esponente lamenta tra l'altro che il momento di approvazione del piano di bacino è indeterminato e indeterminabile e che la disciplina transitoria di cui al comma 10 dell'allegato 5 collide con la L.R. n. 65 del 2014; aggiunge che il citato allegato n. 5 contrasta con l'art. 113 della L.R. n. 65 del 2014, in quanto il primo, a differenza del secondo, subordina ai piani attuativi di bacino anche gli ampliamenti e le varianti dell'attività estrattiva.
I rilievi sono infondati.
Il piano di bacino previsto nel citato art. 20 del PIT adottato trova fondamento nell' *art. 143, comma 1, del D.Lgs. n. 42 del 2004*, laddove, nel delineare il contenuto minimo del piano paesaggistico, affida a quest'ultimo la determinazione delle prescrizioni d'uso, le quali, viste le variegate connotazioni degli interventi di trasformazione in argomento e dei loro effetti sul paesaggio ex art. 142, comma 1, del medesimo d.lgs., possono trovare ingresso attraverso piani attuativi del piano paesaggistico, in considerazione delle forti peculiarità proprie delle attività estrattive. Il previsto piano attuativo a scala di bacino risponde alla finalità, in linea con la propria natura di strumento attuativo del piano paesaggistico, di entrare nel dettaglio del singolo bacino estrattivo onde definire con la maggior precisione possibile le quantità estraibili sostenibili, le localizzazioni delle nuove attività estrattive e gli interventi di riqualificazione paesaggistica.
Il piano di bacino ha valenza unitaria rispetto ad un determinato bacino estrattivo: esso riguarda non la singola cava, ma un intero compendio estrattivo alla stregua della perimetrazione indicata nel piano paesaggistico regionale; esso è, quindi, preordinato a vagliare l'impatto d'insieme (cumulativo) delle attività estrattive ricadenti nell'ambito territoriale di riferimento del piano di bacino stesso. Ciò a differenza della valutazione di compatibilità paesaggistica, la quale concerne il singolo progetto.
La verifica del rispetto della disciplina dei beni paesaggistici, demandata alla Conferenza dei servizi, assume a riferimento le norme istitutive del vincolo e le previsioni del piano paesaggistico regionale (artt. 19 e 20, allegati n. 4 e 5 del piano).
L'esito del procedimento successivo è condizionato alle risultanze della verifica condotta in sede di Conferenza: solo il giudizio favorevole della Conferenza di servizi consente la successiva approvazione definitiva da parte del Consiglio Comunale.
Ciò trova un riscontro normativo (postumo rispetto all'adozione dell'integrazione del PIT ma precedente alla sua approvazione) nell'art. 31 e nell'art. 114 della L.R. n. 65 del 2014.
Ove il piano di bacino coinvolga il territorio di più Comuni, l'unica soluzione possibile è data dalla concorde adozione del piano intercomunale da parte di ciascun Consiglio Comunale, come conferma il disposto di cui all'art. 114, comma 7, della L.R. n. 65 del 2014, il quale precisa che "qualora non sia approvato da uno o più comuni il piano attuativo non acquista efficacia per i rispettivi territori".
9.1. Per quanto riguarda, più specificatamente, la settima censura aggiunta, appare non sussistere la denunciata incoerenza dell'allegato 5 del PIT con l'art. 113 della L.R. n. 65 del 2014.
Invero, l'allegato 5 del PIT, nel paragrafo 2, subordina al piano attuativo di bacino le nuove attività estrattive e la riattivazione di cave dismesse, in linea con quanto statuisce l'art. 113, comma 1, della L.R. n. 65 del 2014; d'altro canto la funzione propria di detto piano (sancita dal comma 2 del citato art. 113), di individuazione delle quantità sostenibili e delle relative localizzazioni coerenti con gli obiettivi di qualità paesaggistica,

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

impone che l'assentibilità di ampliamenti e varianti in genere richieda una previa valutazione di compatibilità rispetto allo strumento attuativo esistente: occorre cioè sempre verificare (come si desume dall'allegato 5, paragrafo 7, del PIT) che le varianti proposte non siano un mezzo per aggirare o superare le prescrizioni del richiamato piano di bacino, e tale necessità di verifica preventiva appare rispondente alla ratio dell'invocato art. 113 della L.R. n. 65 del 2014 (ovvero alla funzione propria del suddetto strumento attuativo, tipizzata dalla norma legislativa). Inoltre, per le attività estrattive di cava in genere, l'art. 23 della L.R. n. 35 del 2015 sancisce comunque la regola del rilascio di nuova autorizzazione per plurimi casi di variante.

9.2. In relazione al dedotto profilo della indeterminabilità del momento di approvazione dei piani di bacino ed all'illegittimità della disciplina transitoria di cui all'allegato 5, valgono le seguenti considerazioni.

Il comma 12 del citato allegato 5 prevede il termine di 2 anni dalla approvazione dell'integrazione del PIT per la presentazione del piano di bacino alla Regione; il comma 10 del medesimo allegato 5 prevede un periodo transitorio (sino all'approvazione del piano attuativo e comunque entro 3 anni), durante il quale sono consentiti ampliamenti, riattivazione e rinnovi entro certi limiti e condizioni.

L'infruttuoso decorso del termine di tre anni giustifica l'azione di accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento, talchè il richiedente l'autorizzazione non è esposto ad una irrimediabile incertezza in ordine al termine di conclusione del procedimento.

Invero, da un lato, l'allegato 5 del PIT contempla, nelle more dell'approvazione del piano di bacino, un periodo transitorio protratto per tre anni al massimo; dall'altro, l'art. 113, comma 1, della L.R. n. 65 del 2014 prevede che "in assenza del piano attuativo a scala di bacino estrattivo non è ammessa l'apertura di nuove attività estrattive né la riattivazione di cave dismesse" (in senso analogo si pone il comma 2 dell'allegato 5 del PIT); con la conseguenza che, cessato infruttuosamente il suddetto periodo triennale, da un lato vige un regime di preclusione assoluta a nuove attività estrattive, ad ampliamenti o alla riattivazione di cave dismesse, dall'altro l'Amministrazione si pone in una situazione di colpevole inerzia, contrastante con l'obbligo di provvedere.

Non è quindi condivisibile la tesi della deducente secondo cui la contestata disciplina sarebbe idonea a rendere futuribili e rimessi a pura discrezionalità dell'Ente pianificatore i piani attuativi di bacino.

9.3. Ciò considerato, non può trovare accoglimento la questione di legittimità costituzionale degli artt. 113 e 114 della L.R. n. 65 del 2014 nella parte in cui non prevedono un termine finale di approvazione dei piani attuativi di bacino, sollevata dalla parte ricorrente con memoria difensiva di replica.

Parimenti, appare manifestamente infondata la questione di costituzionalità di tali norme sotto il dedotto profilo della disparità di trattamento e della lesione del diritto alla concorrenza, stante il rilievo paesaggistico ambientale della zona in questione e le peculiarità proprie dell'attività estrattiva, entrambe evidenziate nella trattazione delle precedenti censure.

Infine, il contingentamento sino al 30% del volume già autorizzato costituisce norma di favore per le imprese operanti nel settore, tesa a mitigare la regola generale del divieto di attività sancito per il caso dell'assenza del piano attuativo di bacino, il quale costituisce parametro di raffronto indispensabile ai fini della verifica di compatibilità, rispetto agli obiettivi di qualità paesaggistica, dell'impatto cumulativo prodotto dalle attività estrattive nel compendio di riferimento.

10. Con il quinto motivo del ricorso principale l'istante contesta l'art. 20 della disciplina del piano adottato nelle parti in cui statuisce che, senza l'approvazione del piano di bacino, non sono assentibili nuove attività estrattive né riattivabili cave dismesse, e definisce le quantità sostenibili. In particolare, secondo la società istante il suddetto piano di bacino non troverebbe una corrispondente previsione legislativa e condizionerebbe, "contra legem e indiscutibilmente sine legem" (rectius: sine lege), l'assentibilità delle nuove attività estrattive.

La censura, costituente in gran parte una inutile ripetizione del primo e del quarto motivo del ricorso principale e quindi non rispettosa del principio di sinteticità, è infondata.

Il citato art. 20 qualifica la "filiera corta" come obiettivo, ponendo sul punto una norma programmatica, e non immediatamente precettiva. Il dichiarato "obiettivo di raggiungere al 2020 almeno il 50% delle lavorazioni in filiera corta" risponde alla finalità del perseguimento del cosiddetto sviluppo sostenibile, già valorizzato come visto dal legislatore e preordinato nel caso di specie ad evitare i noti fenomeni di abbandono delle zone montane, che a loro volta hanno ripercussioni sulla conservazione dell'identità del territorio.

Sotto altro profilo, come visto, il piano di bacino di cui all'art. 20 del PIT adottato trova fondamento nell' *art. 143, comma 1, del D.Lgs. n. 42 del 2004*, il quale, nel delineare il contenuto minimo del piano paesaggistico, gli affida la determinazione delle prescrizioni d'uso; quest'ultime, viste le variegate connotazioni degli interventi di trasformazione in argomento e dei loro effetti sul paesaggio ex art. 142, comma 1, del medesimo d.lgs., possono trovare ingresso attraverso piani attuativi del piano paesaggistico, in considerazione delle forti peculiarità proprie delle attività estrattive. Il previsto piano attuativo a scala di bacino risponde alla finalità, in linea con la propria natura di piano attuativo del piano paesaggistico, di entrare nel dettaglio del singolo bacino estrattivo onde definire con la maggior precisione possibile le quantità sostenibili, le localizzazioni delle nuove attività estrattive e gli interventi di riqualificazione paesaggistica.

10.1. Analoghe ragioni di infondatezza valgono in parte in relazione alla quarta doglianza dedotta con i motivi aggiunti; con essa la parte istante lamenta l'introduzione di indebiti contingentamenti della produzione, l'imposizione dell'obbligo della filiera corta e la predeterminazione del materiale estraibile; deduce altresì il difetto di istruttoria e la violazione della L.R. n. 35 del 2015, la quale non contempla (al pari degli artt. 113 e 114 della L.R. n. 65 del 2014) alcun obbligo di filiera corta ed è preordinata a promuovere lo sviluppo del comprensorio apuoversiliese; secondo la società istante, i canoni di tutela della proprietà privata e di libertà dell'iniziativa economica privata non ammettono disposizioni amministrative di dirigismo e pianificazione economica; la ricorrente contesta altresì i divieti e le limitazioni di cui all'allegato 5 del PIT (pagina 42 del gravame), il quale contrasterebbe a sua volta con i principi di libera concorrenza e di uguaglianza, e lamenta l'irragionevolezza del diverso trattamento riservato alle attività estrattive rispetto ad altre attività di punta in Toscana altrettanto incisive sul territorio, quali la viticoltura e il cuoio.

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

Al riguardo, il Collegio rileva le seguenti ulteriori ragioni di infondatezza.
Anche l'allegato 5, comma 4, del PIT approvato qualifica la "filiera corta" come obiettivo, ponendo sul punto una norma programmatica, e non immediatamente precettiva. Il dichiarato "obiettivo di raggiungere al 2020 almeno il 50% delle lavorazioni in filiera corta" (fermo restando l'ambito delle prescrizioni e dei divieti posti a salvaguardia dell'assetto ed equilibrio dei luoghi) risponde alla finalità, già sopra evidenziata, del perseguimento del cosiddetto sviluppo sostenibile, già valorizzato come visto dal legislatore e preordinato nel caso di specie ad evitare i noti fenomeni di abbandono delle zone montane, che a loro volta hanno ripercussioni sulla conservazione dell'identità del territorio.
La parte ricorrente contesta la possibilità (rectius: la sostenibilità) della filiera corta, viste le caratteristiche del territorio.
Tuttavia, occorre considerare che all'obiettivo della filiera corta si abbina il sistema di prescrizioni, limitazioni e controlli introdotti dal PIT per l'attività estrattiva, talché quest'ultima risulterà comunque in futuro meno impattante. Né può opporsi a priori, come fa la parte istante, l'impossibilità di realizzare laboratori e segherie di filiera, le quali potranno essere localizzate nelle zone più prossime delle Alpi Apuane già edificate o edificabili.
Le peculiarità del territorio interessato dalla contestata disciplina ed il forte impatto dell'attività estrattiva sulla morfologia e l'assetto del territorio medesimo consentono di superare il rilievo incentrato sulla violazione del principio di uguaglianza rispetto ad altre attività di punta della Toscana; in ogni caso, è noto che nei confronti delle scelte della pianificazione territoriale neppure è ipotizzabile il vizio dell'eccesso di potere per disparità di trattamento, basato sulla comparazione fra le diverse destinazioni impresse anche ad aree adiacenti. Si tratta, infatti, di scelte che obbediscono unicamente al superiore criterio della razionalità nella definizione delle linee dell'assetto territoriale, e, pertanto, sono sindacabili solo in presenza di errori di fatto o macroscopiche illogicità, che nella specie non si ravvisano.
Né vi sono profili discriminatori in danno dell'attività estrattiva localizzata nelle Alpi Apuane, rispetto a quella esistente in altre zone della Toscana, sussistendo peculiari criticità (indicate nelle schede di cui all'allegato 5 del PIT) ed un particolare pregio paesaggistico nelle prime, rilevante ai sensi degli *artt. 136 e 142 del D.Lgs. n. 42 del 2004*.
Il deposito dei materiali di scarto, consentito in via provvisoria e solo alle condizioni previste dall'allegato 5, paragrafo 6, costituisce un'alterazione dello stato dei luoghi, con la conseguenza che le limitazioni per esso previste e finalizzate ad evitare la formazione di nuovi ravaneti appaiono in sintonia con le esigenze di tutela del paesaggio evidenziate dal PIT sin dalla fase di adozione.
Per quanto riguarda gli altri aspetti denunciati dalla ricorrente, il Collegio ribadisce quanto appresso.
Il piano paesistico, in forza del *D.Lgs. n. 42 del 2004* , ha la sua funzione precipua nell'individuare in negativo gli interventi che, per l'inconciliabilità con il contesto, sono in posizione di incompatibilità assoluta con i valori salvaguardati dal vincolo; e per questi introduce un regime di immodificabilità per zone, o per categorie di opere reputate comunque incompatibili con i valori protetti, e dunque non realizzabili (Cons. Stato, VI, 13.9.2012, n. 4875), cosicchè i contestati divieti non costituiscono sviamento dalle finalità previste dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , il quale attribuisce al piano una funzione conservativa degli ambiti ritenuti meritevoli di salvaguardia.
Peraltro, come già sopra rilevato, l'attività estrattiva in questione, anche grazie alle moderne tecnologie, produce rapidi e profondi effetti di trasformazione del paesaggio e di vette montane, cosicchè le contestate misure di tipo conservativo e inibitorio rispondono alla finalità, coerente con esigenze di tutela ambientale valorizzate dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , di impedire o ridurre le trasformazioni irreversibili dei tratti naturalistici delle montagne Apuane.
Per quanto concerne il riferimento agli "aggravi procedurali" costituiti dalla valutazione di compatibilità paesaggistica e dal piano di bacino, valgono le considerazioni espresse dal Collegio nella trattazione del terzo e del sesto rilievo dedotti con i motivi aggiunti e nella trattazione del primo motivo del ricorso principale; relativamente al lamentato contrasto dell'allegato n. 5 del PIT (laddove subordina all'approvazione dei piani attuativi anche le varianti e gli ampliamenti) con l'art. 113 della L.R. n. 65 del 2014 e con la L.R. n. 35 del 2015, valgono le considerazioni espresse nella trattazione della settima censura aggiunta.
11. Con la sesta doglianza l'esponente deduce che la disciplina del PIT adottato assume una nozione distorta di paesaggio, rispetto a quella desumibile dal codice dei beni culturali e dalle fonti sovranazionali; secondo l'interessata il contestato PIT prescinde dalla rilevanza degli interventi umani, visti come attività necessariamente negative (le cave non sono viste come parti integranti del paesaggio), non seleziona tra le aree tutelate ex lege, non indica le aree degradate e non sarebbe supportato da una approfondita analisi istruttoria dello stato dei luoghi; secondo la deducente il PIT pretende di tutelare il paesaggio con meri divieti ed ignora che il divieto di coltivare gli agri marmiferi li destina all'abbandono. La società istante aggiunge che la criticità del territorio non è dovuta al cambio altimetrico da 1199 a 1200 metri sul livello del mare o all'esistenza di circhi glaciali o alla distanza di 200 metri dai corpi idrici, ma dalla mancanza di gestione, da parte dei soggetti istituzionali, del tema della compatibilità tra attività estrattive e contesto ambientale. Su tali premesse la ricorrente lamenta errori gravi nella ricognizione dei vincoli, la mancanza della motivazione paesaggistica, la manifesta illogicità delle scelte regionali sull'uso del territorio e deduce che il PIT si limiterebbe a riprodurre i vincoli della legge Galasso senza valutare le specificità del territorio e senza indicare i criteri di valutazione della compatibilità tra tali vincoli e le trasformazioni del territorio; vi sarebbe inoltre una sproporzione nel divieto di nuove cave e ampliamenti sopra i 1200 metri, previsto dall'art. 9 dell'allegato 8 B. La ricorrente evidenzia altresì l'irragionevolezza della disciplina dettata per le attività estrattive radicate nelle aree contigue di cava (ovvero entro i perimetri individuati dal Parco regionale delle Alpi Apuane: art. 10 dell'allegato 8 B) e di protezione esterna (art. 11 dell'allegato 8 B), nonché l'illegittimità del divieto di interferenza con le linee di crinale e vette (art. 19 della disciplina di piano), la cui individuazione è rimessa a riscontri cartografici e fotografici in scale eccessivamente grandi e risalenti nel tempo.

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

Sotto altro profilo l'istante evidenzia le problematiche interpretative concernenti le cave dismesse.
Tali rilievi sono stati ribaditi con la quinta censura dedotta con i motivi aggiunti, i quali sono anche incentrati sull'indebita commistione tra profili economici ed esigenze pianificatorie e sulla valenza espropriativa dei vincoli di inutilizzabilità introdotti dall'art. 17 del piano, dall'allegato 5 e dall'allegato 8 B.
11.1. Neppure le esposte censure sono condivisibili.
Come visto, è insito nella natura dei piani paesaggistici la possibilità di introdurre misure conservative, comprendenti limitazioni o divieti, come si evince dall'art. 33 della L.R. n. 1 del 2005 e dall' *art. 135 del D.Lgs. n. 42 del 2004*. Né le cave potrebbero essere viste come parti caratterizzanti e integranti del territorio, considerati gli effetti dirompenti sull'ambiente e sul paesaggio dell'attività di escavazione, come evidenziato nella trattazione della sesta censura dedotta con i motivi aggiunti.
Quanto alle criticità relative al cambio altimetrico, la peculiare tutela relativa ad altezze montane superiori a 1.200 metri trova un ancoraggio legislativo nell' *art. 142, comma 1 lett. d, del D.Lgs. n. 42 del 2004*; stesse considerazioni valgono per i circhi glaciali o per i corpi idrici, valorizzati in via generale e astratta dall'art. 142, comma 1, lett. "c" ed "e".
I contestati vincoli, inoltre, non hanno natura espropriativa, sia perché attengono ad esigenze di salvaguardia di beni individuati in via generale dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , sia perché i vincoli paesaggistici hanno durata indeterminata, rilevando il riferimento alle categorie di beni identificate dalla *L. n. 431 del 1985* e, poi, dall' *art. 142 del d.lgs. n. 42/2004*: i vincoli o le limitazioni relative ai beni paesaggistici, derivanti direttamente dalla legge o istituite mediante procedimento amministrativo riferito a categorie di beni individuate per loro caratteristiche intrinseche hanno carattere conformativo e non espropriativo.
In tale contesto l'amministrazione regionale è chiamata ad effettuare la ricognizione e la delimitazione degli ambiti tutelati, ex *art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*, ricognizione che trova riscontro, nel caso di specie, nella cartografia in scala 1: 10.000 e nelle analisi richiamate nell'accordo di pianificazione sottoscritto da Regione e Ministero dei Beni e delle Attività culturali in data 11.4.2015 (documento n. 19 depositato in giudizio dalla Regione Toscana). Nel PIT hanno trovato ingresso, quali studi istruttori, apposite schede dedicate alle attività estrattive (si veda l'allegato n. 5 del PIT adottato e del PIT approvato, costituente i documenti n. 5 e n. 15 prodotti in giudizio dalla Regione). Inoltre, l'art. 22 della disciplina del piano approvato prevede una più puntuale ricognizione delle aree ex *art. 143, comma 4, del D.Lgs. n. 42 del 2004*, affidata ai Comuni. La metodologia istruttoria e la cartografia di cui ci si è avvalsi nell'istruttoria del PIT trova peraltro una esauriente sintesi nell'articolato elaborato n. 7B del PIT (documento n. 16 depositato in giudizio dalla Regione). Si vedano altresì, quali elementi istruttori di ricognizione di immobili ed aree, le schede di vincolo richiamate nella disciplina dei beni paesaggistici allegata al PIT adottato (documento n. 6 depositato in giudizio dalla Regione).
I documenti appena menzionati costituiscono diretta e adeguata espressione delle modalità attraverso le quali la Regione ha perseguito il contemperamento fra le esigenze produttive degli operatori del settore marmifero e il preminente interesse pubblico di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, in coerenza con il principio dello sviluppo sostenibile la cui attuazione è demandata al PIT in forza del combinato disposto degli artt. 4, 5, 33 e 48 della L.R. n. 1 del 2005 e, poi, degli artt. 1, 66 e 88 della L.R. n. 65 del 2014. E, per altro verso, integrano quell'attività di "vestizione" dei vincoli - ricognizione delle aree soggette a tutela, loro delimitazione e rappresentazione grafica, determinazione delle necessarie e differenziate prescrizioni d'uso - della quale a torto viene lamentata la mancanza.
11.2. Né appaiono sussistenti le denunciate commistioni tra profili economici ed esigenze pianificatorie, giacché, come visto, lo Statuto del territorio contenuto nel PIT deve individuare, in forza del combinato disposto degli artt. 4, 5, 33 e 48 della L.R. n. 1 del 2005 e, poi, in forza del combinato disposto degli artt. 1, 66 e 88 della L.R. n. 65 del 2014, le regole funzionali alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile (valorizzato anche dall' *art. 133, comma 2, del D.Lgs. n. 42 del 2004*).
Infatti, la zona delle Apuane è sottoposta da anni a più normative vincolistiche, a vincoli ex lege (fiumi, vette eccedenti i 1.200 metri, ecc.), al regime di tutela proprio dei Siti Natura 2000, per cui si pone con forza la necessità di contemperare le esigenze produttive del privato con il preminente interesse pubblico alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, rilevante ai sensi *dell'art. 9 della Costituzione.* Di tale contemperamento sono diretta espressione, ad esempio, la disciplina contenuta nelle schede dei bacini estrattivi del PIT (allegato n. 5, costituente il documento n. 15 depositato in giudizio dalla Regione), la disciplina dei beni paesaggistici (elaborato 8B, costituente il documento n. 17 prodotto dalla Regione) e la regolamentazione dell'individuazione delle aree gravemente compromesse e degradate, contenuta nell'art. 22 della disciplina di piano approvata (documento n. 12 depositato in giudizio dalla Regione) in ossequio alla facoltà ammessa dall' *art. 143, comma 4, del D.Lgs. n. 42 del 2004* (il quale non contempla alcun obbligo al riguardo). In siffatto contesto, non solo il Parco regionale delle Alpi Apuane ma anche le aree di protezione esterna al Parco stesso, richiamate dalla parte ricorrente nell'esposizione della censura in esame, richiedono prescrizioni e misure conservative che tengano conto dell'assetto idrogeomorfologico, dell'ecosistema, degli elementi di percezione e fruizione della collettività, delle criticità esistenti (si veda il quadro conoscitivo di cui alle schede dei bacini estrattivi allegati al PIT approvato, costituenti il documento n. 15 depositato in giudizio dalla Regione).
11.3. Privo di pregio è infine il rilievo secondo cui il gravato PIT esprimerebbe soltanto divieti.
Il Collegio osserva sul punto che il piano paesaggistico de quo non inibisce in toto l'attività estrattiva, ma la limita e regolamenta, mediante prescrizioni d'uso, in considerazione del notevole impatto che essa notoriamente assume nei confronti di beni di pregio ambientale, quali quelli radicati nel parco e nella montagna apuana. Come visto, l'introduzione di divieti e di misure conservative non costituisce sviamento dalle finalità previste dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , il quale attribuisce al piano una funzione conservativa degli ambiti ritenuti meritevoli di salvaguardia.

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

11.4. Per quanto riguarda le problematiche sulle cave dismesse (sotto il profilo dell'omessa differenziazione, da parte del PIT, tra cave temporaneamente inattive, cave esaurite, cave rinaturalizzate: pagina 46 del ricorso principale), il Collegio osserva quanto segue.
L'art. 9 della disciplina dei beni paesaggistici del PIT adottato (documento n. 6) consente di riattivare (a determinate condizioni) le cave dismesse da non più di 20 anni, mentre l'art. 11 comma 4 indica come ormai "rinaturalizzate" le cave dismesse da più di 30 anni, fatte però salve quelle oggetto di specifica e motivata individuazione in sede di piano attuativo e quelle oggetto di specifici progetti di riqualificazione. La scelta della Regione è quindi quella di introdurre una regola generale che però, in relazione al caso singolo, è suscettibile di incontrare deroghe incentrate sulla peculiarità valorizzata dal piano attuativo e/o dal progetto di riqualificazione. Trattasi di scelta di merito, che di per sé non presenta profili sintomatici di illogicità. Peraltro i citati artt. 9 e 11 sono stati in parte qua modificati in sede di approvazione del PIT (si confrontino i documenti n. 6 e n. 17 depositati in giudizio dalla Regione).
In ogni caso, l'art. 17 della disciplina di piano approvata (sostitutivo dell'originario art. 19 a suo tempo adottato) demanda la riattivazione della cava dismessa (identificata in quella priva di autorizzazione efficace) alla scelta effettuata in sede di strumento urbanistico comunale (documento n. 12 depositato in giudizio dalla Regione).
Costituisce poi espressione di apprezzamento di merito dell'Amministrazione, immune da profili di illogicità o di violazione di legge, la contestata tutela di vette e crinali, la quale risponde all'esigenza di evitare sovvertimenti dell'immagine del paesaggio conseguente alla scomparsa, per effetto di attività estrattiva, di una morfologia collinare e montana visibile da lontano, o comunque maggiormente visibile (l'intervento su un crinale o su una vetta è più visibile di un intervento a valle). Analoga considerazione vale per l'art. 11.3, paragrafo "c", n. 2, della disciplina dei beni paesaggistici approvata (allegato 8B, costituente il documento n. 17 depositato in giudizio dalla Regione), laddove inibisce le nuove attività estrattive che interferiscano "con sentieri, percorsi e punti panoramici accessibili al pubblico individuati negli strumenti di pianificazione territoriale quali elementi primari di significativa valenza paesaggistica", trattandosi di norma posta a tutela di determinati aspetti di tutela paesaggistica, in quanto anche i sentieri, i punti panoramici e i consolidati sistemi pedonali di accesso possono far parte delle caratteristiche paesaggistiche di pregio (*art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*). Nella stessa logica di tutela rientra il paragrafo "c", n. 5, del richiamato art. 11.3, rispondente all'obiettivo di riqualificazione e salvaguardia paesaggistica delle aree di protezione esterna del Parco delle Alpi Apuane.
Né presenta profili di illogicità la scelta della Regione di demandare ai piani attuativi l'individuazione delle cave rinaturalizzate (art. 11.3, lett. "c", n. 4, della disciplina dei beni paesaggistici approvata: documento n. 17 depositato in giudizio dalla Regione). In tal modo, in sede di approvazione del PIT, il consiglio regionale ha rinunciato ad una definizione astratta e generale sul punto: concettualmente la rinaturalizzazione allude a cave dismesse da tempo, con ripristino almeno parziale dell'ambiente originario e/o che hanno beneficiato di un recupero ambientale, e nell'ambito di tale ampio significato concettuale sarà il piano attuativo ad identificare nel caso specifico le caratteristiche concrete di riconoscimento della cava rinaturalizzata.
Inoltre, come sopra già evidenziato dal Collegio, non può ravvisarsi, nell'impugnato strumento di pianificazione, un'indebita commistione tra governo del territorio, disciplina del libero mercato e beni paesaggistici, giacché lo statuto del territorio contenuto nel PIT deve individuare, in forza del combinato disposto degli artt. 4, 5, 33 e 48 della L.R. n. 1 del 2005 (e, successivamente, in forza degli artt. 1, 6 e 88 della L.R. n. 65 del 2014), anche le regole d'uso finalizzate a garantire lo sviluppo sostenibile (valorizzato anche dall' *art. 133, comma 2, del D.Lgs. n. 42 del 2004*), e comunque la disciplina del piano paesaggistico de quo si incentra su istituti propri della tutela del paesaggio, ponendo restrizioni, divieti, misure conservative e prescrizioni e introducendo strumenti, quali appunto il piano di bacino, funzionali alle finalità prefissate dagli *artt. 135 e 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*.
Costituisce, del resto, un dato oramai acquisito la circostanza che attraverso gli atti di pianificazione e di governo del territorio - al cui novero va ascritta la pianificazione regionale in esame (art. 9 l.r. n. 65/2014) - gli enti esponenziali intervengono sui propri territori di riferimento non più soltanto per coordinare il potenziale edificatorio connesso al diritto di proprietà, quanto in funzione di una crescita complessiva e armonica, che tiene conto "sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione ed autodeterminazione dalla comunità medesima" (così Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710; Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36; id. 22 dicembre 2014, n. 6290; T.A.R. Toscana, sez. I, 12 giugno 2017, n. 790; id., 27 gennaio 2016, n. 558).
In questa prospettiva contemporanea, le amministrazioni interessate sono legittimate a verificare costantemente la persistente attualità delle scelte urbanistico-territoriali pregresse, se del caso per ripensarle, a maggior ragione laddove molto risalenti nel tempo. Le eventuali decisioni innovative non trovano ostacoli nelle destinazioni in atto, neppure a fronte di situazioni di aspettativa qualificata dei proprietari, sempre superabili con il corredo di adeguata motivazione: si tratta di decisioni connotate da amplissima discrezionalità (rectius: da una preponderante componente di merito amministrativo), le quali possono essere utilmente contestate solo laddove se ne dimostri la conclamata illogicità e irragionevolezza; mentre non basta puramente e semplicemente contrapporre al modello di sviluppo prefigurato dall'amministrazione un modello di sviluppo alternativo, più favorevole alla salvaguardia di alcuni interessi individuali.
Per le medesime ragioni, neppure può dubitarsi della possibilità per le amministrazioni di introdurre, attraverso l'attività di governo del territorio, limiti alla libertà di iniziativa economica. Anche alla stregua del diritto Europeo, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio possono, infatti,

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

costituire motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare restrizioni di quella libertà (cfr. Corte di Giustizia UE, 11 marzo 2010, causa C-384/08; 14 dicembre 2004, causa C-309/02), all'esito del consueto bilanciamento degli interessi contrapposti, da condursi secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità e tenendo conto del fatto che il sacrificio delle risorse ambientali (beni comuni) a fronte dello svolgimento di attività economiche private impattanti sul territorio è tollerabile a condizione che dallo svolgimento di quelle attività derivino vantaggi collettivi perlomeno apprezzabili.
E se tali considerazioni valgono per la funzione di governo del territorio in senso stretto, esse a maggior ragione si attagliano alla funzione di pianificazione paesaggistica, che della prima costituisce la cornice invalicabile secondo la gerarchia legislativa degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali (si veda l' *art. 145 del D.Lgs. n. 42 del 2004*), e in ossequio al diverso rango costituzionale dei beni-interessi coinvolti dall'una e dall'altra funzione, la tutela ambientale e paesaggistica rappresentando un valore primario e assoluto che precede e, comunque, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (cfr., per tutte, Corte Cost., 7 novembre 2007, n. 367).
Sotto altro profilo, la risoluzione consiliare n. 310/2015, parimenti impugnata con i motivi aggiunti, attesta la necessità di misure di implementazione e aggiornamento delle cartografie poste a corredo del piano, aggiornamento reso fisiologico dal fatto che i beni interessati sono suscettibili di subire trasformazioni nel tempo. Tale risoluzione, inoltre, non è utilmente invocabile nel presente giudizio a conferma del supposto difetto di istruttoria nel quale la Regione sarebbe incorsa, posto che la ricorrente non dimostra di essere stata in concreto pregiudicata da errori cartografici.
Per quanto riguarda il ripetitivo riferimento al Comune di Minucciano, il Collegio rinvia alla trattazione del primo motivo di gravame e della terza censura aggiunta.
12. Con la settima e ultima censura del ricorso introduttivo l'istante lamenta l'illegittimità delle misure di salvaguardia e contesta l'efficacia anticipata che la Regione ha attribuito alle previsioni del piano paesaggistico adottato; la società esponente sostiene che in base agli *artt. 143, comma 9, 144, comma 2, 145, comma 4, del D.Lgs. n. 42 del 2004* l'adozione fa entrare in vigore le sole salvaguardie implicanti la sospensione dell'esame dei titoli abilitativi in contrasto, mentre l'approvazione fa entrare in vigore la disciplina ed entro 2 anni fa derivare l'adeguamento dei piani urbanistici (piani attuativi di bacino per le attività estrattive), ed invece l'art. 38 della disciplina di piano adottata anticipa la disciplina applicabile ex artt. 19 e 20 e i divieti sanciti dagli artt. 9, 10 e 11.
La censura non può essere accolta.
Premesso che il contestato art. 38 (dedicato alle "misure generali di salvaguardia") ha perso la propria efficacia nelle more della trattazione del ricorso, ad esito dell'approvazione definitiva del PIT, il Collegio osserva quanto segue.
La suddetta norma ha assolto ad una finalità conservativa-cautelare, anticipando l'efficacia della nuova disciplina vincolistica onde salvaguardare l'interesse pubblico ad evitare modifiche del territorio, nelle more del procedimento di approvazione, suscettibili di vanificare il regime vincolistico di tutela introdotto col PIT adottato. Del resto, l' *art. 143, comma 9, del D.Lgs. n. 42 del 2004* statuisce che il divieto di interventi contrastanti con le "prescrizioni di tutela" del piano paesaggistico decorre già dall'adozione di quest'ultimo. A tale disposizione legislativa, in particolare, risultano conformi il contestato comma 5 dell'art. 38 della disciplina del PIT adottato ("In attesa dell'approvazione dei Piani attuativi di bacino estrattivo delle Alpi Apuane di iniziativa pubblica o privata di cui all'art. 20, comma 1, lett. a, non è consentita l'apertura di nuove cave né la riattivazione di cave dismesse") e l'impugnata circolare esplicativa (la quale nulla aggiunge alle misure generali di salvaguardia identificate nel contestato art. 38), rientrando la prevista approvazione dei piani attuativi di bacino tra le "prescrizioni di tutela" necessarie. Né sussiste l'evidenziata (rectius: ribadita) disparità di trattamento ai danni dell'attività estrattiva localizzata sulle Alpi Apuane, in quanto la previsione dei piani di bacino consegue alle peculiari caratteristiche delle stesse ed alle criticità che distinguono tra loro i vari compendi territoriali estrattivi in esse presenti (criticità da ultimo evidenziate nelle schede di cui all'allegato 5 del PIT approvato).
Il ricorso principale deve pertanto essere respinto.
13. Per quanto concerne i motivi aggiunti, con la prima censura l'esponente deduce che l'Amministrazione ha introdotto modifiche sostanziali al testo adottato del PIT in ordine alla disciplina sulle attività estrattive (in particolare, relativamente agli artt. 19 e 20 della disciplina di piano, agli artt. 9 e 11 della disciplina dei beni paesaggistici di cui all'elaborato 8B, alla scheda 2 di bacino), cosicché appare violato l'obbligo di ripubblicazione riguardante le modifiche di carattere sostanziale; aggiunge che la relazione del responsabile del procedimento datata 13.1.2014, obbligatoria ai sensi dell'art. 18 della L.R. n. 65 del 2014, è superata dai sopraggiunti mutamenti deliberati dal Consiglio regionale.
La censura è infondata.
L'obbligo di ripubblicazione del piano riguarda non la modifica, anche sostanziale, riferita alla singola norma di attuazione o alla disciplina settoriale di aspetti del territorio, ma i casi in cui vi sia un sovvertimento dei criteri di impostazione dello strumento pianificatorio, ovvero delle sue fondamentali linee di indirizzo.
Nella fattispecie in esame i canoni guida del PIT deliberati in sede di adozione non sono mutati: rilevano, sia in fase di adozione che in fase di approvazione, l'originario disegno di tutela paesaggistica e ambientale delle Alpi Apuane, la finalità di contemperare le esigenze privatistiche dell'attività di cava con la salvaguardia ambientale, il riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, un rigido regime di prescrizioni d'uso e limitazioni. In particolare, in fase di approvazione sono stati introdotti nuovi passaggi procedurali a controllo della compatibilità paesaggistica, sono state introdotte integrazioni (non modificanti i criteri di impostazione del piano) ad esito di osservazioni dei cavatori o dei Comuni, sono stati introdotti aspetti innovativi di dettaglio (ad esempio, la limitazione dei depositi provvisori e il divieto di realizzare nuove discariche di cava di cui

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

all'allegato n. 5, comma 1 lett. b e comma 6) riconducibili comunque alle finalità di tutela già perseguite in fase di adozione, sono state approvate specificazioni di elementi già presenti nel testo adottato.
Vi è quindi, a giustificazione dell'omessa ripubblicazione, una linea di continuità tra l'originario momento dell'adozione e il momento finale dell'approvazione della contestata integrazione al PIT. Invero, la giurisprudenza amministrativa ha più volte precisato che, qualora le modifiche apportate dall'Amministrazione procedente non abbiano determinato un mutamento essenziale del contenuto dello strumento di pianificazione territoriale, così da tradursi addirittura in un nuovo progetto di piano, non è ipotizzabile l'obbligo di ripubblicazione (ex multis: Cons. Stato, IV, 29.2.2016, n. 847).
14. Con la seconda censura aggiunta la parte istante lamenta il mancato esame, da parte del Consiglio regionale, delle osservazioni presentate dai privati e l'omessa approvazione delle controdeduzioni deliberate dalla giunta regionale.
L'assunto non è condivisibile.
Per giurisprudenza granitica le osservazioni formulate dai proprietari interessati in sede di formazione degli strumenti di pianificazione e governo del territorio costituiscono un mero apporto collaborativo e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente dimostrare che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2014, n. 6386; id., 7 novembre 2014, n. 5482).
Il Consiglio regionale, nell'adottare l'integrazione del PIT con deliberazione n. 58 del 2.7.2014 (documento n. 3 depositato in giudizio dalla Regione), ha demandato alla giunta regionale l'esame delle osservazioni. La Giunta regionale ha provveduto a controdedurre alle osservazioni presentate ed a trasmettere al Consiglio regionale l'esito dell'istruttoria tecnica svolta (documenti n. 7, 8a e 8b). Infine quest'ultimo, con deliberazione conclusiva n. 37 del 27.3.2015, ha recepito l'esito dell'istruttoria condotta dalla giunta sulle osservazioni e tenuto conto dei successivi approfondimenti eseguiti in sede di commissione consiliare e di confronto con il Ministero per i Beni e le Attività culturali.
Invero la delibera consiliare di approvazione finale si richiama sia alle deliberazioni della giunta comunale n. 1121 del 4.12.2014, n. 41 del 19.1.2015 e n. 192 del 2.3.2015, facenti seguito alle osservazioni presentate, sia agli "ulteriori approfondimenti intercorsi col MIBACT ai sensi dell'art. 19, comma 5, della L.R. n. 65/2014", sia ai lavori della sesta commissione consiliare, sia alle conseguenti variazioni delle proposte di modifica espresse dalla giunta regionale.
In tal modo l'intervento della giunta regionale ha avuto natura endoprocedimentale, rilevando come atto provvedimentale la deliberazione conclusiva del procedimento mediante la quale il Consiglio regionale ha valutato le controdeduzioni risultanti dall'istruttoria condotta dalla giunta, ha compiuto ulteriori, propri approfondimenti istruttori ed ha disposto l'approvazione finale nel rispetto nelle competenze delineate dall'art. 17 della L.R. n. 1 del 2005, dall'art. 19 della L.R. n. 65 del 2014 e dall'art. 11 dello Statuto della Regione Toscana.
15. La terza, quarta, quinta, sesta e settima censura aggiunta sono state già trattate congiuntamente alle analoghe doglianze espresse nell'impugnativa principale (rispettivamente, insieme al primo, al quinto, al sesto, al terzo ed al quarto motivo del ricorso principale).
16. Con l'ottava doglianza dedotta con i motivi aggiunti l'istante deduce l'illegittimità dell'art. 9 dell'allegato 8B della disciplina del PIT, laddove per le quote eccedenti i 1.200 metri esclude a priori la possibilità sia di aprire nuove cave o miniere, sia di ampliare quelle autorizzate: secondo l'interessata il *D.Lgs. n. 42 del 2004* non contiene un simile divieto ma impone la valutazione concreta dell'impatto paesaggistico, il quale può essere nullo (come ad esempio è il caso degli spazi situati in gole e canaloni, invisibili a chi non si trovi all'interno di tali formazioni), mentre invece l'atto impugnato non muove dal presupposto di una compiuta verifica della necessità del divieto, tanto che la perimetrazione delle aree ex *art. 142 del D.Lgs. n. 42 del 2004* è demandata ad un provvedimento successivo al PIT. Ulteriore profilo di illegittimità colpirebbe inoltre la statuizione di cui all'art. 9.3, lett. g (relativa alle cave poste a cavallo dei 1.200 metri), ove intesa nel senso di ampliare il vincolo ad aree diverse da quelle incluse nell'elenco contenuto nel citato art. 142; parimenti illegittimo sarebbe il punto 5, il quale demanda la valutazione di compatibilità paesaggistica dei progetti di recupero e riqualificazione alla commissione paesaggistica regionale, nell'ambito della procedura di autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del codice, derogando così alle competenze riconosciute alla Soprintendenza ed al Comune dal *D.Lgs. n. 42 del 2004* , mediante introduzione di un parere obbligatorio e vincolante affidato ad un organo atipico (la commissione regionale, per l'appunto).
Il motivo è infondato.
Come evidenziato nella trattazione della terza censura dedotta con i motivi aggiunti, il divieto di attività estrattiva sopra i 1200 metri, valevole anche per le cave sotterranee, risponde alla finalità di tutelare un aspetto del paesaggio valorizzato, in via generale, dall' *art. 142, comma 1 lett. d, del D.Lgs. n. 42 del 2004* e, comunque, non rileva al riguardo solo l'aspetto esteriore della montagna, ma anche l'integrità delle sue falde acquifere e la stabilità dei versanti, che sono suscettibili di compromissione a seguito di scavi sotterranei. Tali problematiche riguardano anche le cave poste a cavallo dei 1.200 metri.
Inoltre, il contenuto minimo del piano paesaggistico stabilito dall' *art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004* può ben contemplare prescrizioni d'uso relative ad aree vincolate ex lege e costituenti parametri di riferimento ai fini della valutazione di rilasciabilità dell'autorizzazione paesaggistica; è questo il caso delle prescrizioni espresse all'art. 9.3, lett. g, dell'elaborato 8B (disciplina dei beni paesaggistici), relative alla riattivazione di cave dismesse o all'ampliamento di cave esistenti i cui progetti di coltivazione interessino, anche soltanto parzialmente, le aree sopra i 1200 metri. In ogni caso, le contestate limitazioni e divieti trovano ragione negli obiettivi, chiaramente indicati dall'art. 9.1, lettere "a" e "b", della citata disciplina dei beni paesaggistici (tutela della permanenza e della riconoscibilità dei caratteri ecosistemici, geomorfologici e storico identitari delle aree montane, e tutela degli elementi peculiari del paesaggio montano, i quali giustificano, per le

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

cave collocate a cavallo dei 1200 metri, anche il divieto di attivazione e ampliamento dell'intera cava, coerentemente con i contenuti del piano paesaggistico ammessi dall' *art. 143 del D.Lgs. n. 42 del 2004*).
Non è condivisibile l'affermazione secondo cui mancherebbe una doverosa ricognizione delle aree poste ad altezza superiore ai 1.200 metri. Infatti, le schede dei bacini estrattivi analizzano le caratteristiche e le criticità anche delle zone di alta quota (si veda l'allegato 5 del PIT approvato, costituente il documento n. 15 depositato in giudizio dalla Regione).
Sotto gli altri profili segnalati, il Collegio si richiama a quanto precisato in sede di trattazione della sesta doglianza proposta coi motivi aggiunti, già esaminata congiuntamente al terzo motivo del ricorso principale.
17. La nona censura in cui si articolano i motivi aggiunti si incentra sulla difficoltà di individuare le disposizioni del PIT immediatamente precettive o meramente programmatiche; in particolare, la ricorrente ravvisa ragioni di perplessità e irragionevolezza nell'art. 4 della disciplina, il quale introduce obiettivi, direttive, orientamenti, indirizzi, prescrizioni, specifiche prescrizioni d'uso.
La censura non ha pregio.
Per ogni categoria di beni sensibili dal punto di vista paesaggistico-ambientale il gravato provvedimento presenta una disciplina suddivisa per obiettivi, orientamenti, indirizzi, direttive e prescrizioni, il cui significato è descritto nell'art. 4, comma 2, della disciplina di piano (documento n. 12); d'altro canto la disciplina dei beni paesaggistici distingue chiaramente le norme immediatamente precettive da quelle di indirizzo (elaborato 8 B del PIT approvato, costituente il documento n. 17 depositato in giudizio dalla regione).
In conclusione, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere respinti.
Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo, nella misura derivante anche dalla mancata osservanza del principio di sinteticità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, li respinge.
Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese processuali, che liquida nella somma di Euro 4.000 (quattromila) ciascuno, oltre accessori di legge, a favore della Regione Toscana e del Parco Regionale delle Alpi Apuane, e in Euro 2.000 (duemila) oltre accessori di legge a favore del Ministero resistente.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Firenze nelle camere di consiglio dei giorni 8 marzo 2017 e 24 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:
Armando Pozzi, Presidente
Bernardo Massari, Consigliere
Gianluca Bellucci, Consigliere, Estensore

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati