

Civile Ord. Sez. U Num. 19228 Anno 2023

Presidente: SPIRITO ANGELO

Relatore: CIRILLO FRANCESCO MARIA

Data pubblicazione: 06/07/2023



ORDINANZA

sul ricorso n. 6611-2022 proposto da:

CENTRO CULTURALE LA PIETRA VIVENTE, Onlus ASSOCIAZIONE VERDI AMBIENTE E SOCIETÀ - V.A.S., AMICI DELLA TERRA ITALIA ONLUS, MOUNTAIN WILDERNESS ITALIA ONLUS, tutti elettivamente domiciliati in ROMA, LARGO MESSICO 7, presso lo studio dell'avvocato FEDERICO TEDESCHINI, rappresentati e difesi dall'avvocato DANIELE GRANARA;

- ricorrenti -

contro

HENRAUX S.p.A. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA BARBERINI 12, presso lo studio dell'avvocato MARCELLO CECCHETTI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato CRISTIANA CARCELLI;

REGIONE TOSCANA, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA MERCATI 51, presso lo studio dell'avvocato FRANCO COCCOLI, rappresentata e difesa dagli avvocati LUCIA BORA e BARBARA MANCINO;

- controricorrenti -

contro

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI E PER IL TURISMO;

- intimato -

avverso la sentenza n. 5964/2021 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 20/08/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 06/06/2023 dal Consigliere FRANCESCO MARIA CIRILLO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale GIOVANNI BATTISTA NARDECCHIA, il quale conclude per il dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. La Mountain Wilderness Italia Onlus, l'Associazione Amici della Terra Onlus, l'Associazione Verdi Ambiente e Società Onlus, l'Associazione Centro Guido Cervati, l'Associazione Centro culturale "La Pietra Vivente" e l'Associazione Club Alpino Italiano – Regione Toscana impugnarono con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, poi trasposto in sede giurisdizionale davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, la delibera del Consiglio regionale della Toscana n. 37 del 27 marzo 2015, recante l'approvazione dell'atto di integrazione del PIT (Piano di indirizzo territoriale), avente valenza di Piano paesaggistico, nella parte in

cui consente l'apertura di nuove cave, la riattivazione di cave dismesse e l'ampliamento di cave esistenti all'interno del Parco naturale delle Alpi Apuane, in zone indicate come Aree contigue di cava (ACC).

Si costituirono in giudizio la Regione Toscana, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e la Henraux s.p.a., quest'ultima in qualità di gerente l'attività estrattiva all'interno del Parco.

Il TAR rigettò il ricorso.

2. Avverso tale pronuncia hanno proposto appello principale le Associazioni ricorrenti, mentre la Regione Toscana ha proposto appello incidentale ribadendo l'eccezione di carenza di interesse in capo alle appellanti; il Consiglio di Stato, con sentenza del 20 agosto 2021, ha rigettato l'appello principale, ha dichiarato improcedibile quello incidentale e ha condannando le appellanti principali alla rifusione delle spese in favore della Regione Toscana e della società Henraux.

Ha osservato il giudice amministrativo, innanzitutto, che l'atto impugnato aveva «natura pianificatoria» e, come tale, rappresentava «l'esito di scelte amministrative generali connotate da lata discrezionalità, sindacabili in sede giurisdizionale solo in presenza di profili di macroscopica illogicità, che è onere di parte ricorrente evidenziare con precisione». Tale atto, inoltre, non autorizzava, di per sé, alcuno specifico intervento, limitandosi a fissare «un perimetro pianificatorio generale» per l'esercizio delle attività economiche, incrementando la tutela dell'ambiente e ponendo limiti, in precedenza non previsti, per le attività produttive (nella specie, estrattive). In particolare, richiamate le norme del Piano relative alle attività estrattive, il Consiglio di Stato ha sostenuto che lo stesso conteneva una serie di prescrizioni di dettaglio finalizzate a «garantire la sostenibilità degli effetti ed il corretto sfruttamento della risorsa lapidea», in modo da tutelare il

controllo sulla quantità di materiale estraibile, in vista dell'obiettivo di «sostegno economico alla popolazione locale».

Richiamate le previsioni della legge della Regione Toscana 11 agosto 1997, n. 65, il giudice amministrativo ha evidenziato che dalla lettura delle schede dei bacini estrattivi delle Alpi Apuane emergeva come le Aree contigue di cava non fossero «*funditus* parte del Parco stesso, pur se geograficamente collocate entro il relativo perimetro». La citata legge regionale, infatti, aveva escluso quelle aree dall'area naturale protetta, per cui l'atto oggetto di ricorso, in sostanza, avendo natura amministrativa, si era «limitato a prendere atto di questa realtà normativa sovra-ordinata, prescrivendo comunque le cennate misure conformative, finalizzate ad armonizzare l'attività estrattiva alle esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio circostanti». Ciò stava a significare che era stato «direttamente il legislatore regionale a perimetrare il Parco e, dunque, anche le "Aree Contigue di Cava" in cui è consentita l'attività estrattiva, la cui esistenza ed ubicazione, pertanto, non possono essere ascritte, quale assunto vizio della funzione, all'atto impugnato, che viceversa le ha mutate dalla legislazione regionale».

D'altra parte, ha aggiunto il Consiglio di Stato, la finalità dell'istituzione del Parco era quella di migliorare le condizioni di vita delle comunità locali, realizzando «un equilibrato rapporto tra attività economiche ed ecosistema». In simile contesto, quindi, la tutela dei valori naturalistici non poteva essere ritenuta un valore finale ed assoluto, bensì doveva considerarsi in funzione di un obiettivo ulteriore, non potendo dirsi sussistente «una sistematica ed assoluta prevalenza normativa del valore naturalistico in quanto tale», dato che la legge regionale mira «al conseguimento di un rapporto "equilibrato" fra le esigenze di tutela ambientale *lato sensu* intese e le attività antropiche, nel prioritario interesse della popolazione locale»; senza dimenticare che le attività estrattive

erano «tradizionali nella zona». In definitiva, non poteva sostenersi che l'attività di cava fosse di per sé incompatibile con le esigenze di conservazione del territorio, posto che essa costituiva da secoli «fonte di ricchezza per le popolazioni locali».

Ciò detto, il Consiglio di Stato è passato a esaminare il rilievo della prospettata questione di legittimità costituzionale sollevata dalle parti ricorrenti e della richiesta di rimessione di questione pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

In relazione alla presunta incostituzionalità della legge regionale Toscana suindicata, la sentenza ha ricordato che l'art. 32, comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, prevede che le Regioni possano stabilire piani e programmi per la disciplina della caccia, della pesca e delle attività estrattive; né il divieto di cui all'art. 11, comma 3, della legge n. 394 del 1991 poteva essere utilmente richiamato, posto che detta norma vieta l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché di asportazione di minerali all'interno delle aree protette, mentre nel caso specifico la materia del contendere aveva ad oggetto le attività esercitabili nelle "Aree Contigue di cava", poste all'esterno dell'area protetta. Non era pertanto ravvisabile un contrasto tra la legge regionale e la legge statale, né una lesione dei valori di tutela del paesaggio, dell'ambiente e della salute, dato che la legge reg. Toscana n. 65 del 1997 consente l'attività estrattiva nel Parco in questione nelle aree contigue di cava (art. 21); e la normativa statale non impone che le aree contigue siano «necessariamente esterne al perimetro dell'area protetta».

Tali argomentazioni, secondo il Consiglio di Stato, rendevano priva di rilevanza la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Le disposizioni regionali citate, infatti, non determinavano affatto un peggioramento delle condizioni di tutela dei siti di importanza comunitaria (SIC) e delle zone di protezione speciale

(ZPS), giacché non consentivano lo svolgimento di attività estrattiva all'interno di SIC e ZPS; oltretutto, l'atto impugnato «impone che tali attività "non devono incidere con SIC, SIR e ZPS", ciò che con ogni evidenza rimanda ad impatti di tipo anche indiretto, che debbono ritenersi, dunque, parimenti vietati». Oltretutto, ha aggiunto la sentenza, «l'apposizione di un vincolo paesaggistico non determina l'assoluta e radicale nullificazione *ex lege* delle facoltà di uso del bene, la cui compatibilità con le ragioni sottese al vincolo è, di contro, rimessa alla valutazione discrezionale dell'autorità preposta».

Non poteva, infine, sussistere alcuna ragione di doglianza per la mancata considerazione dell'inquinamento fluviale da marmettola, posto che nell'atto impugnato era contenuto «un espresso riferimento al valore della preservazione dall'inquinamento dei corsi d'acqua».

3. Contro la sentenza del Consiglio di Stato propongono ricorso la Mountain Wilderness Italia Onlus, l'Associazione Amici della Terra Onlus, l'Associazione Verdi Ambiente e Società Onlus e l'Associazione Centro culturale "La Pietra Vivente" con unico atto affidato a tre motivi.

Resistono la Regione Toscana e la Henraux s.p.a. con separati controricorsi.

Il Procuratore generale ha presentato conclusioni scritte, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile.

Le parti ricorrenti e la società Henraux hanno depositato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso si lamenta la violazione degli artt. 24, 103, 111, 113 e 117 Cost., degli artt. 6 e 13 della CEDU, dell'art. 47 della Carta dei diritti dell'Unione europea, nonché la violazione dell'art. 362 cod. proc. civ. e dell'art. 110 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, difetto di giurisdizione per

arretramento conseguente all'errata individuazione della sfera riservata alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione.

I ricorrenti trascrivono una parte della motivazione della sentenza impugnata, osservando che il Consiglio di Stato – nell'affermare che l'atto impugnato ha natura pianificatoria e rappresenta il derivato di scelte amministrative generali connotate da discrezionalità – non avrebbe considerato che nell'atto di appello era stata messa in luce l'illogicità e l'incoerenza della disciplina in questione. Il ricorso riporta integralmente, a questo punto (da p. 43 a p. 73), tutti i motivi di appello proposti avverso la sentenza di rigetto del TAR e sostiene che il Consiglio di Stato avrebbe rigettato il gravame «sull'errato presupposto che la disciplina di piano impugnata non potesse essere sindacata e comunque i ricorrenti non ne avessero indicato i profili (unici sindacabili) di illogicità, incoerenza e irrazionalità».

2. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento agli stessi parametri del primo, difetto di giurisdizione per errata individuazione della sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

Richiamate le argomentazioni contenute in sentenza secondo le quali sarebbe stato direttamente il legislatore regionale a perimetrare il Parco e le Aree contigue di cava, i ricorrenti ne lamentano l'erroneità, osservando che il giudice amministrativo aveva ritenuto il Piano impugnato come una sorta di atto vincolato sulla base di scelte compiute dal legislatore e, come tale, insindacabile dall'amministrazione e dal giudice. In base all'art. 21 della legge reg. Toscana n. 65 del 1997, il perimetro delle ACC può essere delimitato soltanto dalla normativa di parco con il piano delle attività estrattive. Ciò comporta che il Piano di indirizzo territoriale impugnato è «sovraordinato per i profili paesistici anche alla normativa di Parco, ma non può sovrapporsi ad essa per le materie specificamente di competenza della normativa di Parco

(che è quindi *lex specialis*); sicché, la possibilità prevista dal PIT impugnato di aprire cave chiuse dal 1980, tenere in vita la trentina di cave che violano i Codici e consentire l'ampliamento delle cave presenti, preorienta illegittimamente i contenuti della normativa di Parco, violandone la riserva di competenza». In ogni caso, aggiungono le parti ricorrenti, se fosse corretto l'inquadramento normativo dato dalla sentenza, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa regionale in esame, ovvero questione pregiudiziale alla Corte di giustizia sulle direttive habitat e uccelli (92/43/CEE e 2009/147/CE).

3. Con il terzo motivo di ricorso si lamenta, in riferimento agli stessi parametri del primo, difetto di giurisdizione per sconfinamento nei confronti della sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

I ricorrenti sostengono che l'impugnata sentenza avrebbe fornito un'interpretazione «creativa della disciplina statale e regionale in materia, per dichiarare ad ogni costo l'infondatezza del gravame proposto». Si osserva che le aree contigue di cava si trovano, in effetti, all'interno del Parco delle Alpi Apuane, benché erroneamente definite aree contigue e che, in considerazione del valore assolutamente preponderante della tutela dell'ambiente – riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato in altre pronunce riportate – l'attività estrattiva dovrebbe essere considerata incompatibile con la tutela delle aree protette. L'interpretazione "creativa" del giudice amministrativo avrebbe determinato lo sconfinamento di cui al motivo in esame.

4. Le Sezioni Unite rilevano che i tre motivi di ricorso, benché tra loro differenti, si risolvono tutti nella prospettazione di varie forme di eccesso di potere giurisdizionale, inteso come invasione della sfera riservata alla discrezionalità del legislatore e della Pubblica Amministrazione, dovendosi intendere in questo senso

tanto l'invasione "per eccesso" quanto l'indebito "arretramento". Nel secondo motivo, in particolare, le parti ricorrenti prospettano anche un eccesso di potere consistente nel non avere il Consiglio di Stato sollevato la questione di legittimità costituzionale o la pregiudiziale comunitaria di cui si è detto.

5. È allora opportuno ricordare che, per giurisprudenza ormai consolidata di queste Sezioni Unite, l'eccesso di potere giurisdizionale denunziabile con il ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione – che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento) – nonché di difetto relativo di giurisdizione, riscontrabile quando detto giudice abbia violato i c.d. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici, senza che tale ambito possa estendersi, di per sé, ai casi di sentenze "abnormi", "anomale" ovvero di uno "stravolgimento" radicale delle norme di riferimento (così, tra le più recenti, l'ordinanza 14 aprile 2023, n. 9988).

Il controllo del limite esterno della giurisdizione, che l'art. 111, ottavo comma, Cost., affida alla Corte di cassazione, non include quindi il sindacato sulle scelte ermeneutiche del giudice amministrativo, suscettibili di comportare errori «*in iudicando*» o «*in procedendo*», senza che rilevi la gravità o intensità del presunto errore di interpretazione, il quale rimane confinato entro i limiti interni della giurisdizione amministrativa, considerato che l'interpretazione delle norme costituisce il *proprium* distintivo

dell'attività giurisdizionale (così, tra le altre, le sentenze 4 dicembre 2020, n. 27770, e 7 luglio 2021, n. 19244, nonché le ordinanze 26 novembre 2021, n. 36899, e 2 maggio 2023, n. 11444).

È stato poi in più occasioni ribadito che non è sindacabile, sotto il profilo della violazione del limite esterno della giurisdizione, la decisione con la quale il Consiglio di Stato abbia escluso la necessità di disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, approdo interpretativo ribadito più volte da queste Sezioni Unite anche quale conseguenza delle precisazioni contenute nella sentenza della Corte di Giustizia UE del 21 dicembre 2021 (*Randstad*), non potendo proporsi ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione al fine di contestare lo stravolgimento di norme, seppure direttamente applicative del diritto eurounitario, né per sollecitare la pronuncia in via pregiudiziale della Corte di giustizia sull'eventuale illegittimità di quelle decisioni, la quale comunque non porterebbe alla loro cassazione (così le ordinanze 18 gennaio 2022, n. 1454, 16 febbraio 2022, n. 5121, e 2 maggio 2023, n. 11444).

6. Tutto ciò premesso, la Corte rileva che i tre motivi di ricorso sono tutti inammissibili.

Il Consiglio di Stato, infatti, come si è sunteggiato nella precedente ricostruzione in fatto, ha messo in luce che l'atto impugnato aveva «natura pianificatoria» e, come tale, rappresentava «l'esito di scelte amministrative generali connotate da lata discrezionalità»; per cui non corrisponde al vero la contestazione delle parti ricorrenti secondo cui il giudice amministrativo avrebbe ritenuto insindacabile il PIT approvato dal Consiglio regionale della Toscana. La sentenza impugnata, al contrario, ha soltanto affermato che il sindacato, pure pacificamente ammissibile, doveva essere limitato ai «profili di macroscopica illogicità», essendo comunque il frutto di scelte amministrative «connotate da lata discrezionalità».

Il Consiglio di Stato ha poi anche evidenziato come sia stata la legge reg. Toscana n. 65 del 1997 ad escludere le aree contigue di cava dal Parco stesso, per cui l'atto amministrativo impugnato era in qualche misura conseguente a scelte legislative, essendosi limitato «a prendere atto di questa realtà normativa sovraordinata». E per tale ragione il Consiglio di Stato ha rilevato – come correttamente ha messo in luce il Procuratore generale nelle sue conclusioni per iscritto – che «nelle aree contigue di cava non esiste alcun divieto di escavazione nella normativa statale di cui alla legge n. 394 del 1991». L'impugnata sentenza ha poi aggiunto che la citata legge regionale aveva previsto la destinazione del Parco al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità locali, posto che la tutela dei valori naturalistici non poteva essere ritenuta un valore finale ed assoluto e che «le attività di escavazione sono tradizionali nella zona e risultano ivi svolte da secoli, ciò che ne disvela un autonomo rilievo culturale e identitario».

Ne consegue che non può prospettarsi né un'invasione nella sfera della discrezionalità amministrativa né in quella del legislatore (primo motivo di ricorso).

Quanto, poi, alla questione di legittimità costituzionale e alla pregiudiziale comunitaria – che, secondo i ricorrenti, avrebbero dovuto indurre il giudice amministrativo alla rimessione alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia dell'UE – è appena il caso di osservare che la sentenza impugnata ha esaminato in modo approfondito l'una e l'altra, escludendo il contrasto della normativa statale e regionale con gli invocati parametri costituzionali e specificando che non vi era alcuna ragione di una rimessione alla Corte europea, posto che le disposizioni di legge regionale non comportavano un peggioramento delle condizioni di tutela ambientale rispetto agli standards previsti dalla normativa europea,

poiché non consentivano «lo svolgimento di attività estrattiva all'interno di SIC e ZPS».

È evidente, quindi, che le contestazioni di cui al secondo motivo non prospettano alcuna forma di eccesso di potere e si risolvono, in sostanza, nel tentativo di sottoporre la sentenza del Consiglio di Stato ad un sindacato giurisdizionale che ha ad oggetto l'interpretazione delle norme di legge e dell'atto amministrativo impugnato e la valutazione delle questioni di legittimità costituzionale e di interpretazione della normativa comunitaria. Attività, queste, che, anche ipotizzando (per assurdo) la sussistenza dei vizi lamentati, non potrebbero in alcun modo tradursi nel superamento dei limiti esterni della giurisdizione.

Analoghe osservazioni debbono valere per il terzo motivo, che censura in modo evidente ipotetici *errores in iudicando*, pacificamente non sindacabili in questa sede in riferimento alle sentenze dei giudici amministrativi.

7. I precedenti rilievi sono tali da far ritenere implicitamente rigettata la richiesta di discussione in pubblica udienza avanzata dalle parti ricorrenti nella memoria, richiesta da intendere come sollecitazione rivolta a questa Corte.

L'intervenuta decisione del Consiglio di Stato indicata dalla società Henraux in memoria – che ha dichiarato inammissibile, con la sentenza n. 11566 del 2022, il ricorso per revocazione avanzato nei confronti della stessa sentenza qui impugnata – non modifica in nulla l'esito della presente decisione.

8. Il ricorso, pertanto, è dichiarato inammissibile.

A tale esito segue la condanna dei ricorrenti al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, liquidate ai sensi del d.m. 13 agosto 2022, n. 147, sopravvenuto a determinare i compensi professionali ed applicabile nella fattispecie *ratione temporis*.

Sussistono inoltre le condizioni di cui all'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, per il versamento, da

parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello versato per il ricorso, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte *dichiara* inammissibile il ricorso e *condanna* i ricorrenti al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, liquidate quanto alla Regione Toscana in complessivi euro 5.200, di cui euro 200 per spese, oltre spese generali ed accessori di legge, e quanto alla Henraux s.p.a. in complessivi euro 6.200, di cui euro 200 per spese, oltre spese generali ed accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, dà atto della sussistenza delle condizioni per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello versato per il ricorso, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni