

Pubblicato il 22/08/2022

N. 00995/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00195/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 195 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

VF Marmi s.r.l. (già Ferdinando Vanelli di Giorgio Vanelli S.r.l.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Toscano e Valeria Nucera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Carrara, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Paire e Andrea Gandino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del Regolamento per la concessione degli agri marmiferi del Comune di Carrara approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 2.07.2020, e pubblicata all'Albo pretorio per 15 giorni decorrenti dal

24.07.2020, e di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto, e con riserva di motivi aggiunti.

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 4 novembre 2021:

dell'atto recante "Disciplina di attuazione per l'applicazione dell'art. 21, commi 7 e 11, del Regolamento per la concessione degli Agri marmiferi del Comune di Carrara (approvato con D.C.C. n. 47 del 02.07.2020)", adottato con delibera del Consiglio Comunale n. 39 del 30.06.2021, cui è allegato, pubblicato all'Albo pretorio per 15 giorni decorrenti dal 08.07.2021 fino al 23.07.2021, e di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 21 aprile 2022:

in parte qua, dell'atto recante "Approvazione della modifica del documento "Disciplina di attuazione per l'applicazione dell'art. 21, commi 7 e 11, del Regolamento per la concessione degli Agri marmiferi del Comune di Carrara (approvato con D.C.C. n. 47 del 02.07.2020)" ed approvazione disciplina modificata", adottato con delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 31.01.2022, con i relativi Allegati A e B, pubblicato all'Albo pretorio per 15 giorni decorrenti dal 17.02.2022, trasmesso alla ditta VF Marmi S.r.l. via pec il 18.02.2022, e di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Carrara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 luglio 2022 il dott. Riccardo Giani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - La società VF Marmi s.r.l. ha impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica il regolamento per la concessione degli agri

marmiferi del Comune di Carrara, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 2 luglio 2020, in uno con gli atti connessi. A seguito dell'opposizione comunale il suddetto ricorso straordinario è stato quindi trasposto in questa sede giurisdizionale.

2 - La società ricorrente espone di essere titolare di autorizzazione alla escavazione n. 598 del 19 aprile 2019, rilasciata ai sensi della legge regionale n. 78 del 1998 e avente scadenza al 31 ottobre 2023, come risulta dal testo dell'autorizzazione medesima. La suddetta autorizzazione alla escavazione è stata rilasciata a valle della concessione livellaria n. 1 del 14 luglio 2008, priva di scadenza espressa, e quindi scadente, ai sensi dell'art. 38, comma 3, della legge regionale n. 35 del 2015, al decorrere di sette anni dal 31 ottobre 2016, quindi anch'essa con termine finale al 31 ottobre 2023.

3 - Nell'atto introduttivo del giudizio la società ricorrente richiama le due premialità previste dall'art. 38, comma 5, della legge regionale n. 35 del 2015, a mente del quale "il termine di scadenza dell'autorizzazione o della concessione di cui ai commi 3 e 4, può essere incrementato di ulteriori due anni, su domanda dell'interessato, per le imprese registrate ai sensi del reg. (CE) 1221/2009; inoltre può essere incrementato sino ad un massimo di complessivi venticinque anni, su domanda dell'interessato, e previa stipula di una convenzione, con l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, da dimostrarsi mediante un sistema di tracciabilità del prodotto che dia garanzia effettiva e con l'eventuale impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che attraverso nuovi investimenti sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture". La stessa parte ricorrente richiama quindi il comma 9 del medesimo art. 38 cit., a mente del quale "la domanda di cui ai commi 4, 5 e 6 è presentata, ai sensi dell'articolo 17, almeno sei mesi prima della scadenza dell'autorizzazione". Aggiunge che gli incrementi temporali del comma 5 non prevedono il rilascio di nuovi titoli, ma una semplice domanda che prolunga il titolo

autorizzatorio esistente e quindi anche quello concessorio, mentre è la diversa procedura del comma 4 che prevede il rilascio di nuovi titoli.

4 – Il regolamento del Comune di Carrara n. 47 del 2020, ad avviso di parte ricorrente, agli artt. 21 e 22, introduce una disciplina che si sovrappone, in termini peggiorativi, alle statuizioni di cui all'art. 38 della legge n. 35/2015, ove si ritenga che gli adempimenti ivi previsti si applichino anche ai titolari di autorizzazioni e concessioni rilasciate ai sensi della legge regionale n. 78 del 1998. In particolare l'art. 21, comma 5, della deliberazione n. 47 del 2020 prevede due incrementi di durata (riferiti alle sole concessioni) che sono del tutto corrispondenti a quelli di cui all'art. 38, comma 5, della legge regionale n. 35/2015, ma la disciplina regolamentare, all'art. 22, comma 4, prevede che le domande per ottenere gli incrementi di durata debbano essere presentate entro il termine del 30 giugno 2021.

5 – La società ricorrente impugna quindi, in parte qua, il regolamento comunale, formulando nei suoi confronti una censura di “Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 38, 20 e 32 della L.R. 25.03.2015, n. 35. Eccesso di potere sotto il profilo dell'errore sui presupposti. Ingiustizia e illogicità manifeste”. Pur nell'ambito dell'unica censura parte ricorrente evidenzia i seguenti profili di partita contestazione: a) la ricorrente è titolare di autorizzazione e concessione valide fino al 31 ottobre 2023 ed è in grado di ottenere, in base all'art. 38, comma 5, della legge regionale n. 35/2015 una proroga biennale, con una semplice domanda presentata sei mesi prima del 31 ottobre 2023, dimostrando di essere in possesso della certificazione EMAS; essa può altresì richiedere l'ulteriore proroga legale, con domanda entro lo stesso termine, per ulteriori 25 anni; è quindi illegittima la disciplina regolamentare impugnata laddove, all'art. 22, comma 4, della deliberazione consiliare n. 47 del 2020 richiede la presentazione di domande per ottenere i medesimi incrementi temporali previsti dalla legge entro il 30 giugno 2021; quello del 30 giugno 2021 è termine inutilmente anticipatorio del termine previsto dalla legge regionale, con conseguente illegittimo aggravio del

procedimento; b) ma la evocata disciplina regolamentare invero non si applica al caso di specie, poiché le modalità di presentazione della domanda per il rilascio dei nuovi titoli troveranno applicazione solo nei confronti dei soggetti tenuti a presentare una nuova domanda e ad ottenere il rilascio di nuova concessione e non con riferimento agli operatori economici che potranno beneficiare delle proroghe previste ex lege e delle premialità dell'art. 38 della legge n. 35/2015, secondo gli automatismi previsti dalla stessa legge; c) è illegittimo l'art. 21, comma 6, del regolamento comunale laddove, con riferimento alla seconda premialità, disciplina l'incremento temporale ottenibile con l'impegno alla lavorazione di almeno il 50% del materiale da taglio nel sistema produttivo locale (c.d. filiera corta); il Comune di Carrara ha stabilito che questa premialità non sia "assoluta", attribuendo cioè a chi abbia i requisiti di legge l'incremento del titolo per 25 anni, bensì "relativa", con incrementi di durata differenziata, da 13 a 25 anni, in base alla percentuale di materiale estratto con riferimento alla quale l'impresa assume l'impegno alla lavorazione nel sistema produttivo locale; in tal modo la disciplina comunale risulta in contrasto con le previsioni della legge regionale n. 35/2015.

6 – Con motivi aggiunti depositati in data 4 novembre 2021 parte ricorrente impugna l'atto recante "Disciplina di attuazione per l'applicazione dell'art. 21, commi 7 e 11, del Regolamento per la concessione degli Agri marmiferi del Comune di Carrara (approvato con D.C.C. n. 47 del 02.07.2020)", adottato con delibera del Consiglio Comunale n. 39 del 30 giugno 2021. Parte ricorrente avanza nei confronti dell'atto gravato i medesimi motivi di contestazione denunciati con il ricorso originario, nonché gli ulteriori autonomi profili di censura che seguono:

- con il primo motivo aggiunto rileva la illegittimità della disciplina attuativa gravata per l'indeterminatezza delle modalità di progettazione e realizzazione degli interventi pubblici previsti ai fini dell'ottenimento del beneficio dell'incremento temporale della concessione fino ad un massimo di

25 anni, poiché il regolamento comunale indica soltanto l'oggetto delle macro aree di intervento; evidenzia la illegittimità del termine di presentazione del progetto del 28 febbraio 2022, in quanto inutilmente anticipatorio rispetto al termine di legge; rileva la incertezza in ordine a chi debba occuparsi della realizzazione del progetto e la rigidità dei termini previsti per la realizzazione delle opere;

- con il secondo motivo aggiunto rileva la illegittimità della disciplina attuativa relativa alla previsione dei punteggi per la valutazione dei progetti, essendo eccessivo il punteggio assegnato all'entità economica dell'investimento rispetto alla valutazione qualitativa dei progetti, in contrasto con l'art. 38 della legge regionale n. 35/2015.

7 – Il Comune di Carrara si è costituito in giudizio per resistere al ricorso introduttivo e ai primi motivi aggiunti.

8 – Con ulteriori motivi aggiunti depositati in data 21 aprile 2022 parte ricorrente impugna la deliberazione consiliare n. 3 del 2022, che introduce modificazioni alla disciplina attuativa di cui alla deliberazione n. 39 del 2021, tra cui la modifica del termine per la presentazione dei progetti (fermo restando il termine per le domande al 30 giugno 2021), che dal 28 febbraio 2022, è stato spostato al 30 aprile 2022. Parte ricorrente propone quindi le seguenti ulteriori censure:

- con il terzo motivo aggiunto censura il nuovo termine del 30 aprile 2022 per la presentazione dei progetti e allegati, ribadendo la sua illegittimità alla luce della legislazione regionale e rilevando la sua esiguità a fronte delle novità introdotte alla disciplina attuativa e alle incertezze applicative fatte oggetto anche di quesito alla Regione Toscana;

- con il quarto motivo aggiunto contesta ancora la disciplina dei punteggi previsti per la valutazione dei progetti, residuando, anche dopo la modifica di cui alla deliberazione n. 3 del 2022, l'eccessiva valorizzazione dell'elemento economico;

- con il quinto motivo aggiunto contesta il nuovo testo dell'art. 7, comma 13, della delibera n. 39 del 2021 (in realtà l'art. 5, comma 13), in quanto riduce la durata dell'incremento temporale massimo assentibile per legge, poiché stabilisce che la proroga di 25 anni sarebbe comprensiva, oltre che dei sette anni già "consumati" (2016-2023), anche degli eventuali 2 anni cui hanno diritto le imprese che siano in possesso della certificazione EMAS (reg. CE 1221/2009), ciò in violazione della previsione dell'art. 38 comma 5 della legge regionale n. 35/2015.

9 – Con decreto monocratico n. 281 del 26 aprile 2022 veniva accolta l'istanza di misure cautelari provvisorie e quindi sospeso il termine del 30 aprile 2022 indicato per la presentazione dei progetti. Con ordinanza n. 315 del 2022 la Sezione, nel fissare con massima sollecitudine l'udienza di merito, confermava "la sospensione interinale già disposta con decreto cautelare n. 281 del 2022, non risultando la presenza di significativi interessi pubblici che ostino alla suddetta cautela e non essendo peraltro precluso all'amministrazione l'ulteriore corso dell'attività amministrativa possibile".

10 – Il Comune di Carrara, nella memoria del 13 maggio 2022, eccepisce la inammissibilità dei ricorsi per indeterminatezza delle censure nonché per mancata notifica ad almeno un controinteressato, vale a dire ad almeno uno degli altri operatori che possono aver interesse al mantenimento della disciplina oggetto di impugnazione. L'amministrazione evidenzia la perentorietà del termine del 30 giugno 2021, per l'istanza di incremento temporale, mentre rileva che perentori non sono gli altri termini, essendo la documentazione relativa ai progetti sempre integrabile. Il Comune evidenzia poi che «nonostante l'infelice formulazione legislativa dell'art. 38 che utilizza il termine 'autorizzazione' e 'concessione' in via cumulativa, appariva – così come appare – evidente che la disciplina di incremento legislativamente introdotta si riferiva al solo titolo di disponibilità del c.d. bene minerario, essendo peraltro espressamente previsto al comma 9 che "la domanda di cui ai commi 4, 5 e 6 è presentata, ai sensi dell'articolo 17,

almeno sei mesi prima della scadenza dell'autorizzazione" distinguendo chiaramente la lettera della legge tra concessione dell'agro marmifero e autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva >.

11 - La causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 12 luglio 2022 e, sentiti i difensori comparsi, come da verbale, la stessa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

12 - Devono essere esaminate in via prioritaria le eccezioni formulate dall'amministrazione resistente.

12.1 - Viene in primo luogo eccepita la inammissibilità dei gravami per indeterminatezza delle censure formulate.

L'eccezione è infondata.

La società ricorrente attacca la disciplina regolamentare comunale e formula nei suoi confronti motivi di contestazione che, a prescindere dalla loro fondatezza, sono chiaramente comprensibili e specifici, attenendo alla fissazione dei termini procedurali e alla disciplina di svolgimento dei procedimenti per l'incremento dei termini di durata dei titoli relativi allo sfruttamento degli agri marmiferi.

12.2 - In secondo luogo viene eccepita la inammissibilità dei gravami per mancata notifica ad almeno un controinteressato, individuando questi ultimi negli operatori economici che possono aver interesse alla conservazione della disciplina regolamentare oggetto di impugnazione.

L'eccezione è infondata.

Osserva il Collegio che nella specie non risultano controinteressati cui il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti dovessero essere notificati, ciò sia in ragione della natura giuridica degli atti gravati (atti regolamentari) sia in relazione alla correlata assenza di almeno un controinteressato "che sia individuato nell'atto" impugnato (ex art. 41 c.p.a.), tant'è vero che la resistente effettua un generico riferimento a soggetti che potrebbero aver interesse alla conservazione degli atti impugnati.

13 – Sia in seno al ricorso introduttivo del giudizio che ai motivi aggiunti (primo e terzo motivo aggiunto) parte ricorrente si duole dei termini introdotti dalle previsioni regolamentari contestate per accedere agli incrementi premiali dei termini di durata dei titoli per lo sfruttamento degli agri marmiferi, ritenendo o che gli stessi non si applichino ai titoli della società ricorrente ovvero che siano comunque illegittimi per violazione della disciplina di legge e per essere ingiustificatamente aggravatori per gli interessati.

13.1 – L'art. 38 della legge regionale Toscana n. 35 del 2015 disciplina le "autorizzazioni e concessioni esistenti" e ai commi 3 e 4 fissa i termini di durata delle stesse, cui segue la regolamentazione di possibili incrementi di quella durata, regolata dal successivo comma 5. Esso stabilisce quanto segue: "il termine di scadenza dell'autorizzazione o della concessione di cui ai commi 3 e 4, può essere incrementato di ulteriori due anni, su domanda dell'interessato, per le imprese registrate ai sensi del reg. (CE) 1221/2009; inoltre può essere incrementato sino ad un massimo di complessivi venticinque anni, su domanda dell'interessato, e previa stipula di una convenzione, con l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, da dimostrarsi mediante un sistema di tracciabilità del prodotto che dia garanzia effettiva e con l'eventuale impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che attraverso nuovi investimenti sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture". Si tratta quindi, a ben vedere, di due distinte possibilità di proroga dei termini di durata delle autorizzazioni e concessioni, la prima correlata al mero possesso da parte dell'impresa interessata della registrazione ai sensi del Regolamento europeo n. 1221 del 2009 (per due anni), la seconda alla stipula di una convenzione con l'ente locale che abbia ad oggetto la lavorazione in loco di parte del materiale estratto e allo sviluppo di progetti d'interesse generale per il territorio (per un massimo di 25 anni). I suddetti incrementi

temporali sono legati alla presentazione di domande da parte degli operatori economici interessati che, ai sensi dell'art. 38, comma 9, della legge regionale n. 35 cit. devono essere presentate "almeno sei mesi prima della scadenza dell'autorizzazione".

13.2 – Il "Regolamento per la concessione degli agri marmiferi del Comune di Carrara", approvato con deliberazione consiliare n. 47 del 2020, contiene all'art. 21 le "disposizioni transitorie per le concessioni in essere", che riprendono le previsioni della legge regionale n. 35 cit. per durata e possibili incrementi delle stesse. In particolare l'art. 21, il comma 5, afferma che il termine stabilito dai precedenti commi "può essere incrementato di ulteriori 2 (due) anni su domanda degli interessati, dal momento in cui le imprese escavatrici siano registrate ai sensi del reg. CE 1221/2009; inoltre può essere incrementato sino ad un massimo di complessivi venticinque anni, sempre su domanda degli interessati e previa stipula di una convenzione, con l'impegno alla lavorazione di almeno il 50% del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, da dimostrarsi mediante una procedura di tracciabilità dello stesso materiale che dia garanzie effettive dell'impegno assunto e con l'eventuale impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che attraverso nuovi investimenti sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture". Il successivo art. 22, comma 4, prevede quindi che "le domande per il rilascio della concessione senza procedura di gara ad evidenza pubblica di cui al precedente art. 21 devono essere presentate entro il 30/6/2021". La disciplina regolamentare comunale appare quindi, in punto di incrementi temporali dei titoli in essere, del tutto corrispondente a quella legislativa, se non in punto di fissazione del termine per la presentazione della domanda volta ad ottenere gli incrementi temporali medesimi, che nella disciplina locale è determinato con riferimento ad una data determinata (entro il 30 giugno 2021), mentre nella disposizione legislativa è indicato per relationem rispetto alla scadenza del titolo da prorogare (sei mesi

prima della scadenza dell'autorizzazione). I successivi atti regolamentari comunali, impugnati con i motivi aggiunti, nel confermare la data limite di presentazione della domanda al 30 giugno 2021, hanno previsto ulteriori termini. Infatti l'art. 7 della delibera consiliare n. 39 del 2021, dopo aver specificato al primo comma che il termine del 30 giugno 2021, di cui all'art. 22, comma 4, del Regolamento n. 47 cit., è termine perentorio, aggiunge al comma 2 che i concessionari dovranno presentare al Comune entro il 28 febbraio 2022 i documenti per ottenere la stipula della convenzione e il conseguente incremento di durata. Quest'ultimo termine è spostato al 30 aprile 2022 dalla successiva delibera consiliare n. 3 del 2022.

13.3 – Con un primo argomento sviluppato nel ricorso introduttivo la società ricorrente sostiene che il termine del 30 giugno 2021 (cui poi si correlano gli ulteriori termini) non si applicherebbe alla ricorrente stessa, che risulterebbe fuori del perimetro di operatività delle previsioni regolamentari comunali. L'art. 22, comma 4, del Regolamento comunale n. 47 del 2021 stabilisce infatti che “le domande per il rilascio della concessione senza procedura di gara ad evidenza pubblica di cui al precedente art. 21 devono essere presentate entro il 30/06/2021”, presupponendo che ci sia bisogno di rilascio di nuova concessione. Ma ciò non vale per la ricorrente, titolare di concessione livellaria valida fino al 31 ottobre 2023, che non ha necessità del rilascio di alcuna ulteriore concessione e chiede solo di beneficiare degli incrementi temporali previsti dalla legge e dal regolamento al verificarsi dei presupposti normativi. La previsione dell'art. 22, comma 4, del Regolamento comunale si applicherebbe quindi soltanto nelle ipotesi di cui all'art. 21, comma 4, del medesimo regolamento, quando cioè vi sia necessità del rilascio di nuova concessione e non nel caso di specie.

La censura è infondata.

La tesi di parte ricorrente è suggestiva e trova sponda su un testo delle previsioni regolamentari comunali non sempre chiaro e preciso. Tuttavia la lettura complessiva e l'interpretazione organica del testo normativo porta a

concludere che esso si riferisca, nelle disposizioni in contestazione, anche alla fattispecie propria della ricorrente. L'art. 21 contiene una disciplina degli incrementi temporali dei titoli, al comma 5, sviluppata poi nei commi successivi, che è unitaria con riferimento sia alle ipotesi di cui al comma 2 (concessioni livellarie in essere scadenti al 31 ottobre 2023) che a quelle di cui al comma 4 (altre concessioni in essere sempre scadenti al 31 ottobre 2023, che possono ottenere ulteriore concessione senza procedura di gara), il che lascia poco spazio ad una lettura dell'art. 22, comma 4, cit. riferita alle seconde e non alle prime. D'altra parte lo stesso art. 22 esordisce al comma primo equiparando, ai fini dell'applicazione delle norme del Regolamento comunale, le concessioni in corso e quelle da rilasciare senza procedura di gara. A fronte di una disciplina sostanziale che è sicuramente eguale per le due ipotesi (l'art. 21, commi 5 e seguenti, cit. è esplicito in proposito), appare preferibile una lettura anche della previsione procedimentale di cui all'art. 22, comma 4, cit. come riferita a tutte le ipotesi di incrementi temporali di cui all'art. 21 e non ritagliata solo per una parte delle stesse, lasciando fuori, solo sul profilo del termine, le concessioni livellarie che aspirino agli incrementi di durata.

13.4 – Con un secondo ordine di considerazioni parte ricorrente censura le disposizioni regolamentari richiamate al precedente punto 13.2, in quanto volte a introdurre termini per l'attivazione e lo svolgimento del procedimento relativo alle proroghe dei termini di durata dei titoli illegittimi, giacché in contrasto con la normativa primaria e tali da aggravare per gli interessati il percorso procedimentale.

La censura è fondata, nei sensi di seguito esplicitati.

L'art. 38, comma 9, della legge regionale n. 35 del 2015 stabilisce che la domanda volta ad ottenere gli incrementi di durata delle autorizzazioni e concessioni previsti dal comma 5 dello stesso art. 38 deve essere presentata "almeno sei mesi prima della scadenza dell'autorizzazione", che nel caso di specie è fissata al 31 ottobre 2023. La norma non impedisce una

presentazione della domanda anche anteriore al suddetto spazio temporale semestrale, fermo restando che l'operatore economico ha tempo fino a sei mesi prima della scadenza (e non oltre) per presentare la domanda medesima. Ciò significa che l'effetto decadenziale, cioè preclusivo alla presentazione della domanda di proroga, si realizza nella specie solo alla fine di aprile 2023, cioè allo spirare dei sei mesi anteriori alla scadenza dei titoli.

Che la riferita previsione dell'art. 38, comma 9, della legge regionale n. 35 cit. si riferisca alle medesime fattispecie disciplinate dagli atti regolamentari qui gravati non può esservi dubbio; esso infatti richiama gli incrementi temporali dei titoli di cui all'art. 35, comma 5, della stessa legge che (come evidenziato al precedente punto 13.2) sono gli stessi disciplinati dall'art. 21, comma 5, del Regolamento comunale n. 47 del 2021. D'altra parte non convince la tesi difensiva spesa dal Comune di Carrara in giudizio, secondo cui la disciplina legislativa richiamata si riferirebbe solo all'eventuale allungamento dei termini dell'autorizzazione di escavazione e non verrebbe ad interferire con la disciplina regolamentare comunale, che invece espressamente si riferirebbe alla tempistica delle concessioni; tale tesi è infatti in insanabile contrasto con la previsione di cui all'art. 38, comma 5, della legge n. 35/2015, che parla infatti esplicitamente di scadenza dei termini delle autorizzazione e delle concessioni.

Ma a fronte di una normativa di rango primario (come la legge regionale) che stabilisce che la decadenza dalla facoltà di richiedere la proroga del termine di durata di un titolo si matura sei mesi prima della scadenza del titolo stesso, non risulta legittima una previsione regolamentare, quale quella dell'art. 22, comma 4, della deliberazione n. 47 del 2020, che anticipa la scadenza del suddetto termine al 30 giugno 2021, facendo cioè scattare la decadenza stessa dieci mesi prima del termine legale. Si determina infatti, in tal modo, una forte e non giustificata compressione delle facoltà del privato, realizzata da un atto di normazione secondaria in contrasto con la più garantistica previsione normativa della legge. D'altra parte non ci sono

dubbi che il termine del 30 giugno 2021, fissato dalle norme regolamentari gravate, sia posto a pena di decadenza, essendo ciò espressamente sancito dall'art. 7, comma 2, della delibera consiliare n. 39 del 2021, che afferma che il termine del 30 giugno 2021 di cui all'art. 22, comma 4, del Regolamento n. 47 cit. è termine perentorio. Dunque anche (e soprattutto) quest'ultima previsione regolamentare, impugnata con i motivi aggiunti, viene a qualificarsi come illegittima, alla luce delle considerazioni appena svolte. Tale illegittimità si estende a catena alle altre previsioni temporali (indicate al precedente punto 13.2) che fissano ulteriori tempistiche in coerenza e continuità con il termine di presentazione delle domande di proroga del 30 giugno 2021.

La sancita illegittimità (e il conseguente annullamento) delle previsioni regolamentari richiamate deve essere tuttavia precisato e delimitato nei suoi effetti operativi. Essa è fondata, come detto, sulla natura perentoria e decadenziale del termine del 30 giugno 2021, che risulta in insanabile contrasto con il disposto legislativo dell'art. 38, comma 9, della legge regionale n. 35 del 2015. Ciò implica che gli operatori economici che non abbiano presentato domanda entro quella data potranno provvedervi nel termine di legge, così come avranno diritto ad integrare le loro coloro i quali, solo perché coartati dalle disposizioni regolamentari, si siano attivati, ritenendo però di non aver potuto con la dovuta pienezza e completezza esercitare le proprie facoltà. Al contrario, restano valide le procedure attivate nei termini del regolamento gravato, ove gli istanti non ritengano di avere da integrare o rimodulare le loro domande, non realizzandosi quindi un effetto di illegittimità sopravvenuta che travolge di necessità le procedure medio tempore attivate e non oggetto di contestazione tra le parti. Ciò in coerenza con la lettura richiamata dell'art. 38, comma 9, della legge n. 35/2015, secondo cui tale norma non impedisce una presentazione della domanda anche anteriore allo spazio temporale semestrale, fermo restando

che l'operatore economico ha tempo fino a sei mesi prima della scadenza (e non oltre) per presentare la domanda medesima.

14 – Con ulteriore profilo di contestazione, contenuto nell'unico motivo di cui al ricorso introduttivo del giudizio, la società ricorrente evidenzia la legittimità dell'art. 21, comma 6, del Regolamento n. 47 del 2020 laddove, in contrasto con l'art. 38, comma 5, della legge regionale n. 35/2015, prevede non già una premialità fissa di 25 anni di incremento di durata dei titoli, a fronte dell'impegno dell'operatore economico ad avvalersi della filiera locale per almeno il 50% del materiale tagliato, bensì un incremento dai 13 ai 25 anni, in rapporto alla percentuale di materiale estratto in relazione al quale l'operatore economico si impegna ad avvalersi della filiera locale medesima.

La censura è infondata.

L'art. 38, comma 5, cit. stabilisce che il termine di scadenza dell'autorizzazione o della concessione “può essere incrementato sino ad un massimo di complessivi venticinque anni, su domanda dell'interessato, e previa stipula di una convenzione, con l'impegno alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale, da dimostrarsi mediante un sistema di tracciabilità del prodotto che dia garanzia effettiva e con l'eventuale impegno allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che attraverso nuovi investimenti sia in grado di generare un impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture”. La norma dunque, da un lato, presuppone l'impegno dell'operatore economico “alla lavorazione di almeno il 50 per cento del materiale da taglio nel sistema produttivo locale”, a fronte del quale consente un incremento di durata dei titoli in essere “sino ad un massimo di complessivi venticinque anni”. Il Comune di Carrara ha fatto una legittima applicazione della suddetta previsione legislativa, laddove ha previsto possibili impegni crescenti del concessionario ad avvalersi della filiera locale, a partire dal limite di legge del 50% e fino al oltre l'80% del materiale di

taglio estratto; ha quindi correlato a ciascuno scaglione un diverso incremento di durata dei titoli, fino al massimo di 25 anni, previsto in ipotesi di impegno “di avvalersi della filiera locale tra il limite dell’80% del materiale da taglio estratto e fino al 100%”. L’intervento normativo comunale si muove dunque nell’ambito dei parametri fissati dal legislatore regionale, che parla di impegno che coinvolga “almeno” il 50% della produzione (e rende quindi legittimo anche impegno maggiore) e di implemento di durata “massimo di complessivi venticinque anni” (il che rende legittimi incrementi di durata inferiori).

15 – Con il primo motivo aggiunto parte ricorrente censura la determinazione consiliare n. 39 del 2021, rilevando la indeterminatezza delle modalità di progettazione e realizzazione degli interventi pubblici previsti ai fini dell’ottenimento del beneficio dell’incremento temporale, la mancanza di chiarezza circa chi debba occuparsi della realizzazione del progetto, la rigidità dei tempi di realizzazione.

La censura è infondata.

L’art. 38, comma 5, della legge n. 35/2015 prevede che gli operatori che aspirino ad un incremento della durata dei titoli fino a 25 anni presentano un impegno “allo sviluppo di un progetto di interesse generale per il territorio che attraverso nuovi investimenti sia in grado di generare un impatto positivo sull’occupazione, sull’ambiente e sulle infrastrutture”. L’art. 2 della determinazione n. 39 del 2021 offre maggiori delucidazioni sui progetti di interesse generale di cui parla la norma di legge e, al comma 3, stabilisce le aree di intervento entro le quali detti progetti debbono muoversi: tutela e valorizzazione della natura e dell’ambiente, attività culturali, scientifiche, educative e formative, sistemazione idraulica e difesa del suolo ecc. La doglianza di indeterminatezza della disciplina attuativa gravata risulta infondata. Per come è strutturato dalla norma primaria il meccanismo premiale, non può che competere al concessionario la formulazione nel merito del “progetto di interesse generale per il territorio” e

delle relative modalità esecutive, il Comune, nella sua funzione di regolazione secondaria, essendosi correttamente limitato ad indicare i campi di intervento in seno ai quali possono essere formulati i progetti stessi. Né possono esserci dubbi che la realizzazione dell'intervento spetti agli operatori privati. L'art. 2, comma primo, dell'atto gravato chiarisce che gli interventi di cui trattasi non devono avere ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche incluse nel piano triennale delle opere pubbliche del Comune di Carrara. Né convince la censura secondo cui la realizzazione delle opere previste dovrebbe avvenire entro termini troppo rigidi, poiché, in senso contrario, l'art. 3, comma 3, dell'atto gravato stabilisce che "i lavori dovranno seguire il cronoprogramma allegato al progetto", quindi una tempistica indicata dalla stessa parte privata.

16 – Con il secondo e quarto motivo aggiunto parte ricorrente si duole della disciplina di cui alla deliberazione n. 39 del 2021 laddove fissa i criteri per la valutazione dei progetti, ritenuti non coerenti con la disciplina dell'art. 38 della legge regionale n. 35 del 2015, ciò anche in esito alle modifiche apportate dalla successiva deliberazione consiliare n. 3 del 2022.

Le censure sono infondate.

Deve essere evidenziato che non si è nella specie in presenza di una procedura comparativa (come nell'evidenza pubblica per la scelta del contraente), ove il rapporto tra peso assegnato all'elemento prezzo e all'elemento qualità assume una coloritura tutta particolare, derivandone la scelta dell'uno piuttosto che dell'altro soggetto quale contraente con la p.a. Ben diversamente qui vengono normati i criteri di meritevolezza dei progetti presentati dai concessionari, funzionali a garantire loro un incremento della durata della concessione in essere. L'art. 5, comma 2, della delibera n. 39 cit., come modificato dalla successiva delibera n. 3 del 2022, stabilisce che saranno ammessi solo progetti che riportino punteggi sia ai sensi dell'art. 3 della delibera medesima (cioè attinenti alla "entità dell'investimento in rapporto al canone concessorio") sia ai sensi dell'art. 4 (cioè riferito alla "rilevanza dell'intervento rispetto alle

ricadute sull'ambiente sulle infrastrutture e sull'occupazione"), dovendosi quindi trattare di progetto meritevole sotto entrambi gli aspetti. La somma poi dei due punteggi determinerà l'entità dell'incremento temporale conseguito, andando da un minimo di 1 anno, per punteggio fino a 10, fino al massimo di legge di 25 anni per punteggi crescenti, conseguibili solo ove siano compresenti ampi punteggi positivi sia sul piano dell'impegno economico che su quello attinente al merito degli interventi. La suddetta complessa disciplina non appare in contrasto con il disposto normativo dell'art. 38, comma 5, della legge n. 35/2015, poiché non par dubbio che l'impatto positivo sull'occupazione, sull'ambiente e sulle infrastrutture (perseguito dalla legge regionale) richiede sia buoni progetti che adeguati investimenti per realizzarli.

17 – Con il quinto motivo aggiunto parte ricorrente contesta la previsione dell'art. 5, comma 13, della delibera n. 39 del 2021, come modificata dalla successiva deliberazione n. 3 del 2022, laddove stabilisce che nell'incremento massimo fino a 25 anni della durata dei titoli, correlata alla valutazione di progetti di interesse pubblico generale, sarebbero compresi anche i 2 anni di incremento possibile a vantaggio delle imprese che siano in possesso della certificazione EMAS (reg. CE 1221/2009).

La censura è fondata.

L'art. 38, comma 5, della legge regionale n. 35/2015 prevede due possibili incrementi di durata delle autorizzazioni e concessioni in essere, ognuno dei quali fondato su un'autonoma causa giustificativa. È previsto un incremento di 2 anni "per le imprese registrate ai sensi del reg. (CE) 1221/2009" e un incremento "sino ad un massimo di complessivi venticinque anni" in esito alla presentazione di progetti da realizzare nell'interesse generale. La totale autonomia e indipendenza delle due cause giustificative delle proroghe rende illogica una lettura della normativa citata nel senso che la durata massima del secondo incremento (correlato all'ampiezza finanziaria e alla meritevolezza dei progetti nell'interesse del territorio) sia comprensiva anche

dell'eventuale primo incremento. Una tale interpretazione, che è quella fatta propria della deliberazione impugnata, finisce per annullare la positiva valutazione che il legislatore ha dato del possesso della certificazione europea, che darebbe sì luogo a un incremento biennale dei titoli posseduti, ma da scontare poi in sede di seconda premialità. Da ciò deriva che, invero, la norma di legge debba essere letta nel senso che l'incremento massimo venticinquennale per la seconda annualità è interamente volto a remunerare i progetti di rilevanza pubblica generale, senza che debba essere ridimensionato a causa del fatto che l'impresa abbia anche beneficiato, ad altro titolo, di un incremento biennale di durata.

18 – Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso e i motivi aggiunti devono essere accolti solo in parte, nei sensi indicati nella presente motivazione, con conseguente compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie in parte, nei sensi e limiti di cui in motivazione. Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 12 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Consigliere

L'ESTENSORE
Riccardo Giani

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO