

Marco Cecili

**INQUADRAMENTO
STORICO-NORMATIVO DEI C.D.
BENI ESTIMATI NEI COMUNI DI
MASSA E CARRARA (DAL 1751
AL CENTRO DELLE POLEMICHE)**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

INQUADRAMENTO STORICO-NORMATIVO
DEI C.D. BENI ESTIMATI NEI COMUNI DI MASSA E CARRARA
(DAL 1751 AL CENTRO DELLE POLEMICHE)

SOMMARIO: 1. L’editto del 1751 e l’origine dei beni estimati. — 2. Quale diritto applicare agli agri marmiferi di Carrara dopo il r.d. 1443 del 1927? — 3. La Legge Toscana e la pronuncia della Corte costituzionale n. 228 del 2016. — 4. Conclusioni e sviluppi futuri.

1. *L’editto del 1751 e l’origine dei beni estimati.*

I Comuni di Massa e Carrara sono retti da una disciplina mineraria molto peculiare, che trova origine in una stratificazione trisecolare di legislazioni eterogenee (1). L’editto emanato da Maria Teresa Cybo-Malaspina il 1 febbraio 1751, infatti, è uno dei classici esempi di atti pre-unitari ancora vigenti nel nostro ordinamento. La Sovrana dell’allora Ducato di Carrara volle riorganizzare un sistema concessorio poco chiaro e istituì una sorta di “*concessione perpetua*” di escavazione a coloro che avessero avuto la cava registrata nel catasto dell’epoca da almeno 20 anni (2). Chi non avesse dimostrato questo possesso ventennale o altro titolo idoneo, avrebbe dovuto restituire le cave (3).

(1) Gli agri marmiferi erano regolati dalle leggi estensi, poi adottati dai duchi di Modena; per una ricostruzione generale si veda A. LANDI, *La storia giuridica del marmo. Aspetti di diritto minerario negli Stati di Massa e Carrara tra diritto comune e diritti particolari*, in M. GIOMI, e F. MERUSI (a cura di), *La disciplina degli agri marmiferi tra diritto e storia*. Torino, 2007, 11-66.

(2) Il decreto disponeva che per le cave aperte negli agri vicinali da almeno venti anni «*niun diritto pretender mai più possa sopra di esse, o sopra i loro possessori, la Vicinanza ne’ di cui agri sono situate, non altrimenti che se a favore dei possessori medesimi militasse l’immemorabile, o la centenaria, o concorresse a pro loro un titolo il più legittimo che immaginare si possa*».

(3) Per le cave degli agri marmiferi descritte in estimo da meno di venti anni, l’Editto assegnava alla Vicinanza nelle cui terre erano situate le cave allibrate la facoltà di richiedere ai possessori il titolo di acquisto, entro un mese dalla pubblicazione dell’Editto («*abbia il diritto di interpellare i possessori ad allegare, e procurare il titolo del di loro acquisto*»). In assenza del titolo i possessori assumevano l’obbligo (con «*pubblico istrumento*») al pagamento di «*un’annua prestazione*» in favore delle Vicinanze, nella forma del contratto di livello. L’entità della prestazione era concordata dai possessori con gli ufficiali delle Vicinanze e in caso di disaccordo tra le parti la principessa riservava a sé una funzione di natura arbitrale, per determinarne l’ammontare del pagamento del canone alla Vicinanza per il godimento del fondo.

Fino al secolo XVIII non esistevano specifiche norme in materia di cave, che rimanevano pertanto soggette al principio della regalia sovrana, per la quale il sottosuolo minerario apparteneva al Principe (4). I Sovrani dell'epoca, invece di farle oggetto di concessioni, tolleravano che le cave aperte negli agri collettivi delle c.d. Vicinanze (5) venissero lavorate dai membri di queste organizzazioni (6).

Le 14 Vicinanze (7) sono attestate fin dall'età medievale, quando le condizioni economiche e sociali indussero alla creazione di comunità dotate di una propria organizzazione, sorte in primo luogo per regolare lo sfruttamento di beni goduti collettivamente. Queste comunità si diedero strutture rappresentative atte ad esprimerne la volontà, senza per questo che i beni goduti in comune perdessero il loro carattere di proprietà collettiva (8). Sicché, al proprio interno, ogni Vicinanza era dotata di organi di autogoverno deputati a gestire il patrimonio collettivo degli agri marmiferi (9). La natura delle Vicinanze è però contestata e secondo una ricostruzione erano «*patrimoni sottoposti al potere della dominante [...] perché onerati verso questa del pagamento di un'imposta sulla loro ricchezza, rappresentata dal proprio territorio*» (10). Gli statuti di Carrara riconoscevano l'ordinamento interno e la competenza esclusiva delle Vicinanze a gestire i loro beni, comprese la concessione delle terre per l'escavazione del marmo. Col tempo le medievali Vicinanze di Carrara, sorte come comunità agrarie, dedite a gestire un'economia di sopravvivenza in un ambiente sociale paritetico (11), furono sopraffatte dai problemi della crescente economia del marmo. Nei secoli, però, la loro struttura amministrativa, demandata dagli Statuti del 1574 al diritto consuetudinario interno, non era più in grado di contenere gli abusi dei ricchi escavatori e si rese necessario l'intervento del Sovrano (12).

Sembra quindi che la gestione degli agri marmiferi fosse attribuita alle Vicinanze sia nel Medioevo sia nell'Età Moderna (13), come dimostra il fatto che gli statuti del Comune di Carrara presentano solo rari riferimenti alla coltivazione del marmo, perché le modalità di concessione degli agri, sia ai membri della Vicinanza sia eventualmente a soggetti ad essa esterni, erano lasciate alla consuetudine di ciascun ente. Le norme scritte che per secoli hanno regolato le conces-

(4) C. PICCIOLI, *Introduzione alla lettura dei testi*, in IDEM, *Storia e dogmatica del sistema minerario Estense - Carrara 1751-1995*, Pisa, 2005, 8-9.

(5) Le Vicinanze erano enti territoriali di diritto pubblico ad amministrazione autonoma nell'ambito del Comune di Carrara, cfr. C. PICCIOLI, *Gli ordinamenti della città di Carrara dal Medioevo al XIX secolo*, Carrara, 1991, 45 ss.

(6) Il Duca incamerava, però, la cospicua dogana gravante sui marmi in uscita dal territorio.

(7) Le Vicinanze si trovavano lungo il fiume Carrione, che ancora oggi attraversa Carrara.

(8) E. CONTE, *Parere pro veritate circa la natura giuridica dei cc.dd. "beni estimati", vale a dire le cave degli agri marmiferi di Carrara che alla data del 1° febbraio 1751 erano iscritte negli Estimati dei particolari da oltre venti anni (reso alla Regione Toscana, in relazione alle esigenze di adeguamento della L.R.T. 78/1998)*, 7.

(9) *Ibidem*.

(10) G. DI RENZO VILLATA e R. VOLANTE, *Parere pro veritate sui "beni estimati" posti nel territorio del Comune di Carrara*, 7.

(11) *Ivi*, 6.

(12) *Ivi*, 7-8.

(13) M. MANFREDI e A. VOLPI, *Breve storia di Carrara*, Pisa, 2007, 83.

sioni degli agri marmiferi vicinali sono contenute nel capitolo *De bonis et agris viciniarum vallis Carrariae* degli *Statuta Carrariae* del 1574 (L. II, cap. 40) (14). Il capitolo 40 non fa riferimento esplicito all'attività di sfruttamento delle risorse lapidee, ma le modalità di concessione livellaria si applicavano anche alle cave che insistevano sugli agri. Fin dall'*incipit* del lungo capitolo statutario è chiara la volontà di porre un freno agli abusi commessi sugli agri appartenenti alle collettività vicinali, offrendo una tutela statutaria ai diritti delle Vicinanze.

L'articolo 40 dello statuto 1574 sembrerebbe fornire dunque elementi sufficienti per stabilire quale fosse la configurazione giuridica degli agri marmiferi carraresi sulla quale intervenne poi l'Editto di Maria Teresa del 1751 (15). Gli organi di governo delle Vicinanze potevano disporre soltanto del dominio utile, che poteva essere dato in concessione (16). L'obbligo della previsione del canone aveva appunto la funzione di rappresentare tangibilmente il carattere della concessione, che non poteva in alcun caso configurarsi come proprietà perfetta.

Con l'emanazione dell'Editto del 1751, la principessa di Carrara fornì, sulla base del principio di effettività, una garanzia di stabilità alle situazioni di fatto nel frattempo maturatesi negli agri marmiferi con l'apertura di nuove cave. Il suo intervento si rendeva necessario perché i soggetti possessori iscritti all'estimo da oltre un ventennio erano carenti del richiesto titolo di acquisto dei beni, e sarebbero stati comunque tenuti — secondo la lettera dello statuto, come si è potuto evidenziare — al pagamento del canone annuale.

Si dispose dunque che per le «*cave già descritte negli Estimi dei particolari*» da più di venti anni «*niun diritto pretender mai più possa sopra di esse, o sopra i lor possessori, la Vicinanza ne' di cui Agri sono situate*» (17). Il beneficio giuridico dispensato dalla principessa ai soggetti possessori di «*beni estimati*» consisteva, quindi, nel sollevarli perpetuamente dal versamento di qualsiasi corrispettivo pecuniario alle Vicinanze come controprestazione per l'utilizzo degli agri (18). Fin dalle parole d'avvio dell'Editto è evidente che questo atto del principe, steso nella forma del rescritto, attinge al potere giurisdizionale che appartiene al Sovrano. Maria Teresa riferisce infatti che era stata portata alla sua attenzione una controversia «*insorta fra certi ufficiali della Vicinanza di Torano* (19) *e alcuni particolari sopra il diritto di aprire negli agri di quella cave di marmo*», e di essere venuta, a seguito di ciò, «*nella deliberazione di fissare un Regolamento, il quale decida essa controversia, e dia insieme norma a tutte le altre, che in rapporto degli agri delle altre*

(14) *Ivi*, 8.

(15) Secondo una lettura diversa, la finalità del cap. 40 dello Statuto alberciano era quella di impedire che le Vicinanze si liberassero unilateralmente dai loro oneri e faceva salve le alienazioni fatte precedentemente (sancendo il riconoscimento delle c.d. proprietà allodiali, cioè private e non appartenenti alle Vicinanze), cfr. G. DI RENZO VILLATA e R. VOLANTE, *op.cit.*, 9, 12-13.

(16) Già nel 1530, però, si possono trovare documenti notarili che attestano alienazioni di cave, ponendo dubbi sull'effettivo regime vigente all'epoca, *Ivi*, 13, 15.

(17) Editto del 1 febbraio 1751, riportato nel volume edito a cura di Cesare Piccioli nella serie «*Quaderni*» della Camera di Commercio di Carrara col titolo «*Gli Agri Marmiferi del Comune di Carrara Legislazione - Giurisprudenza Dottrina*» pubblicato nel 1956.

(18) Valutava infatti Maria Teresa che il pagamento della colletta per i terreni descritti all'estimo compensasse l'obbligo statutario di pagamento del canone o livello.

(19) Una delle antiche quattordici Vicinanze di Carrara.

Vicinanze di Carrara, eccitare si potessero in qualsivoglia tempo avvenire su consimile soggetto». L'*actum principis* è dunque una conseguenza della proposizione di una domanda di giustizia, attivata dalle parti su un caso concreto, che investiva il potere-dovere del sovrano di pronunciarsi.

Pur adottando le forme imposte dal mutato quadro storico, l'atto di Maria Teresa si confronta con un problema non troppo diverso rispetto al passato: le Vicinanze non riuscivano a controllare il sistema delle concessioni con la necessaria attenzione, sicché si erano realizzate usurpazioni che si potevano confondere con situazioni possessorie esercitate legittimamente. L'allibrazione nei libri dell'estimo poteva a questo punto servire da elemento di presunzione della legittimità della concessione, e giustificare l'intervento sovrano a composizione delle controverse sorte a livello locale.

La principessa graduò in modo discendente i diritti da riconoscere a coloro che erano in possesso delle cave delle Vicinanze, a seconda delle situazioni di fatto: la casistica fu modulata sulla base del tempo di iscrizione all'estimo o dell'esistenza di un titolo di acquisto. Relativamente alle cave aperte negli agri e non allibrate, le Vicinanze potevano intimare il termine di trenta giorni per la presentazione del titolo d'acquisto eventualmente posseduto (20), con facoltà di costringere i possessori in caso di assenza di questo titolo, al pagamento della prestazione annuale (21).

Secondo una certa lettura, non pare che dal testo dell'Editto si possa evincere una volontà, né esplicita né implicita, della principessa di Carrara di trasferire nel patrimonio dei soggetti privati la proprietà perfetta degli agri (22). Sembra invece che la preoccupazione principale della sovrana sia stata quella di agire sul profilo procedurale, per mettere fine al contenzioso, senza investire la questione ardua e complessa del diritto sostanziale di proprietà.

Quando Maria Teresa ha affermato che le Vicinanze non avrebbero avuto più «*niun diritto pretendere*», la sovrana ha stabilizzato la situazione di fatto protrattasi nel tempo e tutelato i beni iscritti da almeno venti anni all'Estimo. Grazie all'Editto, chi possedeva tali cave era sottratto dalle pretese (altrimenti legittime) degli organi vicinali.

Nel 1812 il Principe di Lucca abolì le Vicinanze di Carrara e trasferì i loro agri marmiferi al Comune (23). Con le Notificazioni Governatoriali del 14 luglio e del 3 dicembre 1846 si regolò la disciplina del livello di cava (24) e con il Rescritto

(20) Ad esempio, come detto, un atto che ne dimostrasse la proprietà acquistata con una compravendita.

(21) E. CONTE, *op. cit.*, 9.

(22) *Ibidem*.

(23) Furono assegnati ai privati le c.d. banalità (ad esempio i forni per il pane e i mulini per la farina), cfr. G. DI RENZO VILLATA e R. VOLANTE, *op.cit.*, 41.

(24) Il diritto livellario è un diritto reale parziario di natura privata che si sostanzia in un'enfiteusi perpetua senza controllo sullo sfruttamento dei beni, senza obbligo di miglioramento del fondo, senza diritto di affrancazione da parte del privato, cfr. A. RENDA, *Livello perpetuo ed affitto di cava apuana tra diritto estense, emptio non tollit locatum e prelazione*, in *I Contratti*, 2008, 313-319.

Sovrano del giugno 1852 fu dichiarato il carattere speciale delle norme sulle cave rispetto alle norme del codice civile estense dello stesso anno (25).

2. *Quale diritto applicare agli agri marmiferi di Carrara dopo il R.D. 1443 del 1927?*

Con l'avvento dell'Unità d'Italia, al dirigismo del Principe assoluto subentrò il liberismo economico, che da un lato rese antiquata l'attività estrattiva tradizionale (26), mentre dall'altro determinò un rapido progresso industriale nel settore del marmo. Infatti, il libero scambio nei rapporti con l'estero avvantaggiava l'economia carrarese, perché il marmo era un materiale pregiato richiesto in ogni parte del mondo. Il progresso economico continuò con ritmo serrato, ma deve far riflettere che l'attività estrattiva si sia svolta senza regole, nella quasi totale inosservanza della legislazione estense (27).

Infatti l'art. 431 del Codice Civile del 1865 stabiliva che la materia mineraria fosse regolata da leggi speciali (28) (anche di origine pre-unitaria, se non abrogate). Pertanto il *nomen juris* del livello di cava e il suo contenuto, propri di un

(25) Più precisamente, il codice civile Estense del 1852 non riconobbe l'istituto giuridico del livello, disciplinando solo l'enfiteusi classica, lasciando però in vigore le antiche norme limitatamente ai livelli esistenti ai quali non si applicano tuttavia, quelle sull'affrancazione, l'obbligo di miglioramento del fondo. L'allora Ministro dell'Interno, preoccupato del fatto che ciò potesse ingenerare confusione nell'applicazione della legge Estense, promosse l'emanazione di un provvedimento *ad hoc*, il Rescritto Sovrano appunto. Si distinse il livello di cava dall'enfiteusi, e si riconobbe che le disposizioni del nuovo codice del 1852 non avevano abrogato la Notificazione del 1846.

(26) Tale arretratezza era stata notata anche durante i nove anni di governo di Elisa Bonaparte Baciocchi (dopo l'ascesa al potere di Napoleone, il governo di Massa e Carrara, nel 1806, venne aggregato al Principato di Lucca e Piombino), che furono contrassegnati da iniziative di carattere amministrativo e politico. Una delle prime preoccupazioni dei nuovi regnanti fu quella di capire le reali dimensioni della circoscritta attività marmifera, convinti che non fosse sfruttata a pieno e in modo adeguato. Venne così ordinato la preparazione di un rapporto, che andò a confermare l'arretratezza dovuta alla politica mineraria estense, cfr. E. DOLCI, *Carrara la città e il marmo*, Sarzana, 1985, 225.

(27) Dal 1860 al 1934 nessuna concessione di cava è stata oggetto di procedimenti sanzionatori per inattività o inadempienze. Si tollerava altresì che le concessioni venissero cedute senza la preventiva autorizzazione del Comune, e che non si procedesse alle dovute ricognizioni imposte dalla legge estense. Ma soprattutto fu troppo spesso eluso l'obbligo di portare a termine i procedimenti concessori, avviati dalle *denunce di tentativo* dei ricercatori e dalle conseguenti domande di concessione. In tal modo moltissimi richiedenti rimanevano nel possesso e nel godimento dell'agro oggetto del loro tentativo, sfruttando la cava ivi aperta, senza corrispondere il canone e senza sottostare agli obblighi derivanti dall'atto formale di concessione livellaria.

Nel 1905, dopo i controlli effettuati per l'istituzione del nuovo Catasto, si constatò che moltissime porzioni di agri marmiferi comunali erano possedute e lavorate da soggetti privi del regolare atto di concessione. Poiché non era possibile porvi rimedio a breve termine, si adottò una soluzione provvisoria: ai possessori senza titolo fu imposto di sottoscrivere una dichiarazione, con la quale essi riconoscevano la proprietà del Comune, e si obbligavano a pagargli un simbolico canone ricognitivo del suo diritto dominicale, in attesa di ottenere la regolare concessione, cfr. C. PICCIOLI, *Introduzione allo studio*, cit., 14.

(28) C. Civile del 1865, art. 431: «*Le miniere e le saline sono regolate da leggi speciali*».

precedente ordinamento statale, rimasero legittimamente in vigore nello Stato unitario con la loro originaria tipicità.

Nel 1927, dopo un'attesa più che sessantennale, si arrivò alla c.d. legge di unificazione mineraria, superando di fatto tutte le legislazioni pre-unitarie ancora vigenti (29). Il nuovo diritto minerario non si applicò, però, alle cave di Massa e Carrara. Il sistema estense è l'unico regime minerario preesistente che sembrerebbe resistere alla legge di unificazione mineraria del 1927, il cui art. 64 abroga il diritto minerario pre-unitario. È lo stesso art. 64, con l'ultimo comma, che farebbe salva, in via transitoria, la legislazione estense per la sola area carrarese e massese (30). Tale abrogazione quindi non si sarebbe applicata ai comuni di Massa e Carrara. Entro un anno dalla pubblicazione della legge mineraria, le citate municipalità avrebbero dovuto emanare un regolamento (31), da approvarsi dal Ministro per l'economia nazionale (oggi dall'autorità regionale), per disciplinare le concessioni dei rispettivi agri marmiferi. Carrara ha emanato il proprio regolamento solo il 28 febbraio 1995 (n. 115), che è stato modificato nel 2004 e nel 2005. Mentre il comune di Massa, fino ad oggi, non ha emanato nessun regolamento e, di conseguenza, continuerebbe ad applicarsi, secondo una lettura però contestata, il diritto minerario estense dal 1751 al 1846.

Gli agri marmiferi fanno parte degli agri indisponibili del Comune (32). Le cave, quindi, sono beni inalienabili e non possono rientrare nel patrimonio disponibile (33). Non sono beni demaniali in quanto non rientrano nella categoria dei beni di cui all'art. 822 c.c. né sono soggetti a regime demaniale che è del tutto incompatibile con il sistema delle concessioni, sulla base del diritto di livello

(29) G. COSMELLI, *Risorse Minerarie*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI e D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 507. Per una lettura della legge mineraria, cfr. F. FRANCARIO, *I beni minerari e le fonti di energia*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 299-311.

(30) R.d. 1443/1927, art. 64: «Sono abrogate tutte le disposizioni delle leggi e dei decreti fino ad ora vigenti riguardanti le materie contemplate dal presente decreto.

Nulla è innovato: a) alle leggi vigenti in materia di polizia mineraria; b) alle facoltà conferite al Ministro per l'economia nazionale per le ricerche e coltivazioni minerarie da eseguirsi per conto dello Stato; c) all'ordinamento giuridico ed al sistema di utilizzazione delle miniere e delle sorgenti termali e minerali pertinenti allo Stato.

Entro un anno dalla pubblicazione del presente decreto, i comuni di Carrara e Massa emaneranno un regolamento, da approvarsi dal Ministro per l'economia nazionale, per disciplinare le concessioni dei rispettivi agri marmiferi».

(31) Questo peculiare atto comunale, rientra nella categoria dei regolamenti autonomi e atipici in quanto al contenuto, perché normalmente i regolamenti comunali possono essere emanati soltanto nelle materie elencate dalla legge comunale. Pertanto, a parte la specialità della materia, il regolamento di cui trattasi non presenta caratteristiche o proprietà diverse da quelle degli altri regolamenti comunali di autonomia, che dottrina e giurisprudenza considerano non già regolamenti di esecuzione, ma regolamenti integrativi delle leggi statali, di cui devono rispettare i principi generali.

(32) E. PIGA, F. VASSALLI e M.S. GIANNINI, *Relazione sulla condizione degli agri marmiferi del Comune di Carrara*, 1956. La relazione della Commissione Piga conclude dicendo che il regolamento comunale di cui all'art. 64 della Legge Mineraria del 1927 doveva rispettare le linee essenziali del Sistema Estense, modificandole dove si rivelassero insufficienti allo scopo, o fossero incompatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento minerario italiano; C. PICCIOLI, *Storia e Dogmatica*, cit., p. 23.

(33) M. VACCARELLA, *La disciplina delle attività estrattive nell'amministrazione del territorio*, Torino, 2010, 193, 331.

perpetuo e trasmissibile, per lo sfruttamento da parte del privato (34). Ne deriva da ciò la natura di beni pubblici del patrimonio indisponibile del Comune come per le altre cave concesse a terzi (35). Le cave soggette alla disciplina delle leggi estensi erano beni di proprietà perpetua ed inalienabile del Comune, da attribuire in concessione ai privati per lo sfruttamento (36), secondo una posizione soggettiva ricondotta al diritto di livello perpetuo, trasmissibile e soggetto a decadenza.

La natura privatistica o pubblicistica della normativa estense è stata oggetto di contrasti sia in dottrina che in giurisprudenza. La legislazione pre-unitaria ha un carattere “*ibrido*”. Fa propendere per la riconduzione nell’alveo pubblicistico il fatto che, nel diritto statutario carrarese e massese, il “livello di cava” in base al quale si concedeva lo sfruttamento, era inquadrato nella disciplina degli agri vicini (poi comunali inalienabili), i cui diritti erano imprescrittibili (37). L’unico modo per disporre degli agri marmiferi era tramite il livello di cava (38) e l’unico modo di utilizzo era quello consentito dalle leggi estensi. A favore della visione privatistica ha influito una risalente giurisprudenza (39) che ha ritenuto che le norme estensi fossero privatistiche, per la illimitatezza della concessione, per la trasmissibilità a seguito di alienazione o successione (40), per l’onerosità attenuata del canone che non era commisurato al titolo concessorio, ma era soltanto un atto di ricognizione del diritto di proprietà che il Comune aveva sulla cava, per l’impossibilità dello stesso di revocare o dichiarare la decadenza delle concessioni al di fuori dai casi previsti dalla legge (41).

Sul punto ha fornito utili spunti anche la Corte costituzionale nel 1995. La sentenza 488 infatti ha affrontato anche la questione della natura della legislazione estense e ha chiarito il rapporto di quest’ultima con la Legge Mineraria del 1927 (42).

(34) *Ivi*, 193.

(35) S. ANTONIAZZI, *La normativa estense degli agri marmiferi di Massa e Carrara: questioni dibattute sulla natura pubblicistica della disciplina, degli atti concessione, e sulla specialità del regime*, in V. GIOMI e F. MERUSI (a cura di), *op. cit.*, 115.

(36) Oggetto della concessione livellaria è il diritto di escavare mamo o il sottosuolo minerario, mentre l’occupazione della superficie, ha funzione accessoria e strumentale.

(37) M. VACCARELLA, *op. cit.*, 193.

(38) Questo particolare istituto, come detto, era diritto speciale rispetto alla c.d. *legislazione mineraria estense illimitata* (cfr. Sovrano Rescritto del 25 giugno 1852).

(39) Cass. civ., Sez. I, sentenza 24 maggio 1954 n. 1679.

(40) Ogni alienazione doveva essere preventivamente autorizzata dal Comune, pena la caducità o il pagamento di due annate di canone (a discrezione del Comune). Questa relativa incommerciabilità del livello confermerebbe il carattere pubblicistico della concessione, in quanto sottrae il bene alla libera disponibilità del concessionario, sottoponendolo quindi al previo assenso del Comune concedente, cfr. Cass., Sez. Un., sentenza 14 ottobre 1967 n. 2462.

(41) Secondo la disciplina delle cave, contenuta nella legislazione estense del 1846 e mantenuta in vigore dalla legge mineraria, gli agri marmiferi sono beni di proprietà comunale inalienabili, ma disponibili mediante concessioni livellane, idonee a creare diritti soggettivi nel concedente. È quindi competente il giudice ordinario e non quello amministrativo a conoscere della controversia tra chi ha avuto in concessione l’agro marmifero e chi assume di essere esclusivo proprietario della zona. Cfr. Cass., Sez. Un., sentenza 14 ottobre 1967 n. 2462. In dottrina, si veda M. VACCARELLA, *op. cit.*, 194.

(42) Per una riflessione sulla sentenza, A. ANDRONIO, *La questione degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara: rapporti fra “legge estense”, legge mineraria, legge regionale e regolamenti comunali*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 5/1996, 870 ss.

Il Governo sosteneva che l'art. 64, ultimo comma, della Legge Mineraria del 1927, in deroga al primo comma del medesimo articolo, avrebbe mantenuto in vigore la normativa Estense, con il solo limite di coordinarla con il sistema della Legge Mineraria (43). Per la Corte tale affermazione non poteva essere condivisa, dal momento che «una parte della legislazione Estense è incompatibile con i principi fissati dalla legge dello Stato e perciò non coordinabile con quest'ultima» (44). Per rafforzare tale ricostruzione la Corte fornì molti esempi. La Consulta affermò che alla regola della perpetuità della concessione, sostenuta dalla Notificazione Governatoriale del 1846, si oppone il principio della temporaneità stabilito dall'art. 21 della Legge Mineraria, che trova applicazione anche alle cave in regime di concessione ai sensi dell'art 45, undicesimo comma. Inoltre, il divieto di alienazione della concessione o di cessione del suo esercizio senza espressa autorizzazione è sanzionato dalla legge Estense solo con il potere del Comune di risolvere il contratto con il concessionario, mentre la Legge Mineraria prevede innanzitutto la nullità dell'atto di cessione o alienazione, determinando una maggiore efficacia, rispetto alla norma Estense, contro il fenomeno delle subconcessioni abusive.

I due sistemi quindi differiscono profondamente l'uno dall'altro.

Il sistema Estense è improntato a schemi di carattere privatistico, che rendono simile il diritto del concessionario all'enfiteusi, mentre la disciplina introdotta dalla Legge Mineraria del 1927 è di carattere nettamente pubblicistico, improntata al perseguimento di fini di utilità generale e comportante l'assoggettamento della coltivazione della cava alla vigilanza della Pubblica Amministrazione, la quale ha l'onere di accertare che essa si svolga con modalità tecniche e con mezzi economici adeguati, imponendo all'imprenditore di mettere a disposizione dei funzionari delegati tutti i mezzi necessari per ispezionare i lavori.

La diversa impostazione dei due sistemi e la reciproca inadattabilità di quelli che possono essere ritenuti i nuclei fondamentali delle due discipline hanno fatto propendere la Corte costituzionale per un'interpretazione secondo la quale l'art. 64, terzo comma, della Legge Mineraria del 1927 non sarebbe norma recettizia dell'ordinamento delle leggi estensi, nel quale i futuri regolamenti dovrebbero inserirsi rispettandone le linee essenziali. Secondo la Corte costituzionale, l'art. 64 ha, infatti, mantenuto in vigore l'antico ordinamento Estense soltanto in via transitoria, o, meglio, fino al momento dell'entrata in vigore dei regolamenti comunali che Carrara ha emanato nel 1995, mentre il Comune di Massa continua ad essere regolato dalla legislazione estense (45).

La legislazione estense, quindi, sembrerebbe improntata ad una visione privatistica, ma sono innegabili alcuni forti elementi pubblicistici, il che rende molto difficile la compenetrazione di due modelli così diversi (pubblico e privato).

In tale contesto si inseriscono i c.d. beni estimati. Secondo un orientamento, su questi beni sussiste un vero e proprio diritto di proprietà ed essi sono oggetto

(43) A sostegno di tale tesi c'era la sentenza 1679 del 1954 della Corte di Cassazione, secondo cui la Legge Mineraria del 1927 «intese mantenere in vigore il sistema Estense fino a che non si fosse provveduto al coordinamento di esso con quello nuovo generale».

(44) Corte cost., sentenza 20 novembre 1995, n. 488.

(45) Contro la soluzione della Corte, cfr. M. ESPOSITO, *Pubblico e privato nella disciplina giuridica delle cave*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2016, 1821-1822.

di atti di compravendita, nonché di acquisti all'asta nell'ambito di procedure esecutive regolate dai tribunali competenti, senza che si sia mai resa necessaria alcuna autorizzazione comunale. Anche la Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara, in alcune pronunce, ha distinto «*due tipologie di terreni marmiferi, alcuni terreni c.d. agri marmiferi, risultano di proprietà del Comune di Carrara detenuti dalle società in regime di concessione, altri invece di proprietà delle società medesime c.d. beni stimati*» (46). Secondo un opposto orientamento, i «*beni stimati*» non hanno mai costituito oggetto di piena proprietà (47): il richiamato Editto del 1 febbraio 1751, infatti, si sarebbe limitato, come detto, ad attribuire a soggetti privati i diritti di godimento su beni che rientravano nella proprietà delle cosiddette «*Vicinanze*». Il diritto di proprietà delle Vicinanze su tali beni, infatti, sarebbe stato inusucapibile e imprescrittibile.

3. *La Legge Toscana e la pronuncia della Corte costituzionale n. 228 del 2016.*

La Regione Toscana con la legge 35 del 2015 (48) ha innovato la normativa in materia di cave. Gli obiettivi della legge sono molto ampi e riguardano un nuovo sistema pianificatorio finalizzato a stabilire regole univoche per il corretto uso delle risorse minerarie, ad assicurare una coerenza sotto il profilo della tutela del territorio e dell'ambiente e a garantire uguali opportunità per le imprese del settore (49). Tra le disposizioni più contestate, anche a livello locale, c'è però l'art. 32, che ha inserito anche i beni stimati nel procedimento di concessione (50). Ai sensi del Capo VI, infatti, l'esercizio dell'attività estrattiva dei beni (tra cui quelli stimati) è sottoposto a concessione amministrativa temporanea e onerosa da parte del Comune. Tuttavia, è un dato storicamente incontrovertibile, che nel

(46) Commissione Trib. Prov. Toscana, Massa Carrara, Sez. II, sentenza 31 gennaio 2011, n. 14.

(47) Di questo avviso il celebre parere reso da Paolo Barile al Comune di Carrara. Cfr. P. BARILE, *Comune di Carrara. Beni stimati*, Firenze 9 aprile 1999, 1-9 (parere reso al Comune di Carrara); E. CONTE, *op. cit.*, 20-22. *Contra* queste due relazioni, R. VOLANTE, *Osservazioni alle relazioni Conte (2014) e Barile (1999) circa i cd. "beni stimati" nel Comune di Carrara*.

(48) Il titolo della legge è «*Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014*».

(49) Per questo motivo la legge regionale porta la pianificazione dal livello provinciale a quello regionale, anche per riorganizzare le funzioni della province dopo la «*depotenzializzazione*» amministrativa di questo livello di governo.

(50) L.r. Toscana, 35/2015, art. 32: «*La Regione, con il presente capo, disciplina l'attività estrattiva nell'ambito del distretto apuo-versiliese, nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di attività estrattive e nel rispetto dei principi e istituti giuridici storicamente consolidatisi in riferimento allo sfruttamento dei marmi negli agri marmiferi vicinali e alla disciplina generale di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1 febbraio 1751*.

Considerata la condizione di beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale degli agri marmiferi di cui alle concessioni livellarie già rilasciate dai Comuni di Massa e Carrara e dalle sopresse "vicinanze" di Carrara, già disciplinate ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l.r. 5 dicembre 1995 n. 104 (Disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara), nonché dei beni stimati, di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1 febbraio 1751 entro il 31 ottobre 2016, i Comuni di Massa e Carrara provvedono alla ricognizione dei tali beni, danno comunicazione dell'accertamento ai titolari delle concessioni e delle autorizzazioni alla coltivazione dei beni medesimi e provvedono ai conseguenti adempimenti ai sensi del presente capo».

diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo, i beni stimati non sono trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile (51) del Comune, al quale dal 1812 erano stati trasferiti i beni delle Vicinanze. Si deve notare, inoltre, che il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni stimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile e che, quando nel 1995 ha adottato il suo primo regolamento (che, ai sensi della legge mineraria del 1927, poneva fine alla vigente legislazione estense) quei beni non sono stati trattati.

La stessa l.r. 5 dicembre 1995 n. 104 (Disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara), con cui la Regione ha per la prima volta disciplinato la materia — istituendo, fra l'altro, un nuovo sistema concessorio di matrice regionale, con il quale viene reciso ogni legame con il livello estense — qualifica gli agri marmiferi di Carrara come beni del patrimonio indisponibile comunale «*se di essi il Comune risulti proprietario ai sensi delle normative in atto all'entrata in vigore della presente*» (art. 1, commi 1 e 2).

La riconduzione dei beni stimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, è stata configurata alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa effettuata con legge della Regione (52). Il legislatore regionale si vuole inserire nel sistema disegnato dal decreto teresiano. Il *considerato* n. 17, infatti, recita che: «*la legge regionale rispetta i principi e gli istituti giuridici storicamente consolidatisi in riferimento allo sfruttamento dei marmi negli agri marmiferi vicinali e alla disciplina generale di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1 febbraio 1751*». I beni stimati in quel momento non erano regolati da nessuna norma e quindi c'era una lacuna nell'ordinamento minerario. Infatti la disciplina estense si applicava a tutti gli agri marmiferi, ma non ai beni stimati. Parte della dottrina ha giustamente notato come fosse illegittimo «*un intervento interpretazione inteso a stabilire una pretesa "verità originale" (come la Corte pare condividere)*» (53) e che l'intervento della Regione Toscana in realtà fosse «*una vera e propria norma costitutiva*» (54).

La riconduzione dei beni stimati alla disciplina generale degli agri marmiferi non è senza conseguenze. Sulle 80 cave di Carrara i beni stimati sono almeno 8, gli agri marmiferi poco più di 20, mentre tutte le altre attività operano in forma mista, a metà tra agro marmifero e bene stimato. Essere considerato proprietario di un bene stimato significa avere almeno due tipi di vantaggi:

— la concessione è perpetua e quindi non è prevista scadenza;

— è necessario pagare solo uno dei due canoni stabiliti dalla legge. Mentre chi amministra l'agro marmifero deve al Comune l'8% del valore della produzione e alla Regione il 5%, chi possiede il bene stimato paga solo la cifra imposta dalla Regione (55).

(51) Sulla nozione di patrimonio indisponibile, cfr. M. DUGATO, *I regimi dei beni pubblici: dall'apparenza al fine*, in A. POLICE (a cura di), *op. cit.*, 29-31.

(52) *Nell'ambito di una controversia plurisecolare, la Corte ribadisce che la potestà di interpretazione autentica spetta a chi è titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2017.

(53) M. ESPOSITO, *op. cit.*, 1822.

(54) *Ivi*, 1823.

(55) V. GUIDO, *L'imposta regionale sulle cave e miniere: una proposta di fiscalità ambientale propria per il Legislatore regionale*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2015, 3, 250 ss.

Il Comune di Carrara, per recepire queste importanti novità, aveva iniziato a ponderare le modifiche da effettuare al proprio regolamento. L'art. 2 avrebbe dunque recitato così: «*Sono definiti "agri marmiferi" tutti i terreni su cui insistono le risorse minerarie rinvenute e/o rinvenibili nel suolo e nel sottosuolo del Comune di Carrara, già oggetto di concessione rilasciata ai sensi delle normative succedutesi negli anni e comunque intestati al Comune stesso, come piena proprietà o come dominio diretto, fin dal Catasto Estense approvato con editto del 27 novembre 1824, nonché i "beni stimati" di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1 Febbraio 1751*». L'inclusione dei beni stimati negli agri marmiferi sarebbe stata, come detto, altamente innovativa, visto che l'attuale Regolamento include negli agri marmiferi esclusivamente le zone montane intestate al Comune stesso, come piena proprietà o come dominio diretto, fin dal Catasto Estense approvato con editto sovrano del 27 novembre 1824.

L'impugnazione della legge toscana davanti alla Corte costituzionale (56) ha bloccato la revisione del Regolamento e ha infervorato la discussione tra le industrie marmifere e la Regione.

A favore del reingresso dei beni stimati nella definizione di agro marmifero si è schierato anche il Presidente emerito della Corte costituzionale Paolo Maddalena, il quale ha rilevato: «*il concetto di proprietà privata si afferma nel mondo giuridico soltanto dopo la Rivoluzione francese. Parlare dei Beni stimati come proprietà privata è un errore di carattere storico. In effetti, soffermandosi su qualche data, la contraddizione appare evidente: la Rivoluzione Francese scoppia nel 1789, l'editto di Maria Teresa D'Este sui beni stimati è del 1751, dunque quando fu emanato il concetto di proprietà non si era ancora affermato*». Secondo Maddalena quando si affronta la proprietà dei beni stimati «*si può parlare di una proprietà collettiva demaniale, una proprietà del popolo. C'è poi il tema della concessione, disciplinato anche dalla legge del 1927, che però esclude per le cave la concessione perpetua e la ammette solo per le miniere. Per questo la disciplina delle cave viene rinviata ai regolamenti comunali*» (57). Secondo la Confindustria, invece, «*non risponde a verità l'idea che la proprietà privata sia "improvvisamente" nata in Europa il 14 luglio del 1789 e non esistesse il giorno prima: il processo storico che porta alla proprietà privata della terra inizia secoli prima della Rivoluzione e trova la sua consacrazione nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 26 agosto. Ciò deriva appunto dalla circostanza che a quell'epoca era già un processo largamente compiuto. La migliore dimostrazione è proprio negli estimi, detti anche catasti, che tutti i sovrani dell'epoca hanno utilizzato come strumento di accertamento fiscale della proprietà privata*» (58).

In questo clima è intervenuta la sentenza n. 228 del 2016 che ha dichiarato

(56) La sentenza ha avuto origine sia da un ricorso della Presidenza del Consiglio (quindi in via d'azione) sia da un'ordinanza (n. 96/2016) del Tribunale di Massa nell'ambito di un giudizio civile promosso contro il Comune di Carrara da alcune società private proprietarie di "beni stimati" ubicati nel territorio comunale, per l'accertamento del diritto di proprietà di tali beni in capo alle stesse.

(57) C. CHIAPPINI, *Le cave di proprietà? Un grosso errore storico*, in *ITirreno.it*, 12 settembre 2016.

(58) *Beni stimati, Confindustria contesta il giudice*, in *ITirreno.it*, 15 settembre 2016.

incostituzionale l'interpretazione autentica del Decreto di Maria Teresa effettuata dalla Regione Toscana (59).

La Corte costituzionale ha riunito due giudizi aventi ad oggetto la medesima disposizione e che ponevano questioni in gran parte analoghe. Si trattava di un ricorso in via principale sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri che contestava la legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015 n. 35 in riferimento all'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione. L'art. 32, comma 2, è stato censurato anche dal Tribunale ordinario di Massa, in riferimento allo stesso art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché agli artt. 3, 24, 42, 97, 102, 111, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con l. 4 agosto 1955 n. 848 (CEDU), e 117, terzo comma, Cost.

Nel giudizio in via principale la Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per insufficiente ricostruzione del quadro normativo, in quanto lo Stato avrebbe sollevato la questione muovendo dall'erroneo presupposto che la legislazione estense sia stata abrogata dalla legge mineraria del 1927. La Corte tuttavia ribadisce di avere smentito una simile interpretazione, chiarendo come l'art. 64 del r.d. n. 1443 del 1927 abbia «*mantenuto in vigore la legislazione preunitaria solo in via transitoria, fino al giorno dell'entrata in vigore dei detti regolamenti*» (sentenza n. 488 del 1995), e che, dunque, l'effetto abrogativo della legislazione estense debba essere ricondotto al regolamento comunale, non alla legge del 1927. Nel giudizio in via incidentale, poi, sia la Regione, sia il Comune di Carrara, hanno eccepito l'irrelevanza della questione, deducendo che si tratterebbe di una norma meramente ricognitiva, che non avrebbe introdotto nell'ordinamento una regola precettiva autonoma. La Corte tuttavia non ha ritenute fondate le due eccezioni.

Entrando nel merito della questione, la Corte costituzionale precisa che «*la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile*» (60). Ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«*ordinamento civile*». Pertanto, la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Quella di interpretazione autentica come tale, può provenire soltanto dall'organo competente (61). È però curioso come ci si riferisca all'interpretazione autentica di un atto che proviene ad un ordinamento ormai estinto (62). Il decreto di Maria Teresa-Cybo, infatti, era originario del Ducato di Carrara, confluito nel 1829 nel Ducato di Modena e Reggio. Quest'ultimo, poi, è stato annesso dal Regno di Sardegna nel 1859. Pare

(59) La sentenza ha confermato un principio cardine nell'intervento dei giudizi in via d'azione. Il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, promosso in via principale, si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili.

(60) Come già sottolineato, pare assurdo legittimare l'interpretazione autentica di un atto bisecolare, sempre interpretato in maniera univoca.

(61) V. Corte cost., sentenze nn. 232 del 2006 e 290 del 2009.

(62) M. ESPOSITO, *op. cit.*, 1821.

difficile che oggi una qualsiasi istituzione possa interpretare un atto di ben due ordinamenti precedenti

Le leggi regionali possono disciplinare la materia “*ordinamento civile*” con il limite — individuato dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato nella materia “*ordinamento civile*” — consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati (63).

La Corte costituzionale, fin dalle prime sentenze, ha affermato che la potestà legislativa regionale incontra il limite c.d. del “*diritto privato*”, fondato sull’esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle “*regole*” fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati (64).

Le Regioni, integrando la legislazione statale, chiarendone il senso, colmando le lacune, potrebbero frammentare le regole di diritto privato con colorazioni regionali, causando una moltiplicazione degli istituti privatistici, che porterebbe ad una situazione di incertezza nella sezione del diritto che storicamente è il paradigma del centralismo (65).

Secondo la Corte costituzionale la legislazione regionale può intervenire nella materia “*ordinamento civile*” solo se si pone in linea con le disposizioni esistenti, senza quindi “*alterare*” la *ratio* sottesa alle norme civilistiche (66). Nella nuova disciplina degli agri marmiferi è evidente l’intento di porre norme fortemente contrastanti con il passato. L’ingresso dei beni stimati nella definizione di “*agro marmifero*” avrebbe portato, come accennato, ad un cambio di direzione nei rapporti tra privati e tra i privati e il Comune di Carrara (67).

Dopo la decisione della Corte costituzionale, il giudizio presso il Tribunale di Massa ha ripreso il proprio *iter*. Con la sentenza (non definitiva) 105/2018 è stata però affermata la natura privatistica dei beni stimati, esito prevedibile dopo la dichiarazione d’incostituzionalità della Consulta (68). La sentenza si basa su tre filoni argomentativi:

a) sulla lettera dell’attuale regolamento del Comune, ha potuto constatare che i beni stimati sono esclusi dagli agri marmiferi appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune;

b) basandosi su comportamenti extra-processuali del Comune (accordi con le imprese escavatrici, deliberazioni della Giunta (69), fatture), il giudice ha desunto un riconoscimento da parte del Comune dei beni stimati come privati;

(63) *Ex plurimis* Corte cost., sentenze nn. 352 del 2001, 50 del 2005, 401 del 2007, 295 del 2009, 159 del 2013, 180 del 2015.

(64) Tra le moltissime, Corte cost., sentenze nn. 7 del 1956, 282 del 2004, 273 del 2012, 131 del 2013, 97 del 2014.

(65) Si pensi alla filosofia politica che supporta il c.d. *Code Napoleon* del 1804.

(66) Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282; si veda E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, 281.

(67) A.M. BENEDETTI, *Proprietà e diritto privato delle Regioni (a proposito di Corte cost. n. 228/2016)*, in *Diritto Civile Contemporaneo*, Anno IV, numero 1, ritiene che la Toscana si sia limitata ad un intervento legislativo ricognitivo e non innovativo.

(68) Tribunale di Massa, 5 febbraio 2018, n. 105.

(69) Ad esempio, deliberazione della Giunta del 30 novembre 2011, n. 579.

c) grazie all'art. 116 c.p.c. il giudice ha desunto argomenti di prova. Come è noto, la disposizione si fonda sull'assenza, nell'ordinamento vigente, di una norma di chiusura sulla tassatività dei mezzi di prova. La giurisprudenza ha incluso, oltre al comportamento processuale, anche quelli extraprocessuali. Tali riflessioni sono state rinforzate dalla giurisprudenza che considera i comportamenti delle parti come autonome fonti di prova, già da sole sufficienti a fondare la decisione tenuto conto dell'oggetto del giudizio (Cass. 2071/2013). Inoltre il giudice riconosce un valore alle prassi, usi e consuetudini instauratesi nel settore dell'escavazione e del commercio marmifero.

Inoltre, il giudice ha operato la ricostruzione storica della nascita e dello sviluppo dei beni stimati sia attraverso gli atti normativi (tra tutti il decreto teresiano) sia non normativi (i lavori della Commissione Piga-Vassalli e Giannini e atti notarili riguardanti il trasferimenti dei beni stimati attraverso strumenti privatistici).

Il giudice si è riservato di decidere nel prosieguo del giudizio sull'esatta identificazione materiale dei beni e dei mappali riconducibili ai beni stimati. E su questo punto il Comune proverà a giocare la propria partita, visto che a proprio avviso c'è stato un'impropria estensione dei beni stimati. Dopo il 1751, attraverso compravendite, è stata ampliata la reale portata del decreto teresiano ricomprendendo anche normali agri marmiferi nei beni stimati. In attesa dell'appello contro la sentenza (già presentato presso la Corte d'Appello di Genova), sarà fondamentale la mappatura delle cave classificabili come beni stimati. Il lavoro non sarà facile, perché dovranno essere confrontati i dati del Settecento con i mappali di oggi, in un territorio ad altissima trasformazione fisica per l'intensa opera di escavazione.

4. Conclusioni e sviluppi futuri.

Il nuovo piano per la tutela e lo sfruttamento degli agri marmiferi ha subito un depotenziamento. Tutte le nuove disposizioni relative alle concessioni e all'escavazione del marmo non si potranno applicare ai c.d. beni stimati. Sarà la legislazione statale a dover regolare questa delicata posizione giuridica. Soprattutto nell'ordinanza del Tribunale di Massa si possono scorgere alcune questioni poi assorbite dalla carenza di competenza legislativa regionale. Ricomprendendo nel patrimonio indisponibile comunale i "*beni stimati*" si realizzerebbe sostanzialmente un'espropriazione di tali beni.

La vicenda originaria che ha portato ai "*beni stimati*" è avvolta da una coltre di oscurità. Non ci sono certezze sulla situazione giuridica vigente all'epoca dello Statuto albericiano e dell'Editto teresiano. A nostro avviso è fondamentale però lo sviluppo che la disciplina sui beni stimati ha avuto negli ultimi due secoli. Queste porzioni di cava sono pervenute agli attuali proprietari sia a seguito di atti di compravendita tra privati (70) sia a seguito di atti di fusione tra società sia a seguito di decisioni giurisdizionali e che, fin dall'emanazione dell'editto teresiano, sono stati considerati beni di natura privata; ricomprenderli nel patrimonio indisponibile del Comune non avrebbe portata meramente ricognitiva, ma innovativa,

(70) Come visto già documentate prima del 1751.

posto che intende disciplinare per il futuro il regime di tali beni, assegnando loro un assetto diverso da quello attuale, in contrasto con gli atti che ne hanno determinato l'odierna situazione (71).

Il regime differenziato riservato agli agri marmiferi comunali, da una parte, e ai “*beni stimati*” dall'altra, viene confermato anche dalla diversa regolamentazione operata per gli uni e per gli altri dallo stesso Comune di Carrara, che non disciplina i secondi. Come ha evidenziato la Corte costituzionale, «*le vicende successive all'editto del 1751 sono segnate da una sequenza di plurisecolari inefficienze dell'amministrazione, che hanno impedito le verifiche e gli accertamenti necessari a porre ordine alla materia. [...] È un fatto che il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni stimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile; e che, quando, nel 1994, ha adottato il suo primo regolamento che, ai sensi della legge mineraria del 1927, poneva fine alla vigente legislazione estense, quei beni non sono stati trattati*» (72).

Il reingresso dei beni stimati nella definizione di “*agro marmifero*” sarebbe diretta ad operare un vero e proprio trasferimento al patrimonio indisponibile comunale della proprietà di tali beni dai soggetti privati che li hanno a vario titolo acquistati (73). Bisognerebbe riflettere sulla portata di una tale scelta in base all'art. 42, secondo e terzo comma, Cost. (74), in quanto realizzerebbe il trasferimento coattivo di quelle proprietà dai privati al patrimonio indisponibile comunale, non utilizzando il più opportuno procedimento amministrativo (75). Lo Stato dovrebbe riconoscere un equo ristoro e indicare un motivo d'interesse generale che giustifichi l'azione. In assenza di questi requisiti tale scelta contrasterebbe con l'art. I del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto la norma impugnata esproprierebbe di fatto i “*beni stimati*”, senza indicare le ragioni di utilità sociale ad essa sottese e senza prevedere alcun indennizzo (76). Gli stessi principi varrebbero se fosse il Comune di Carrara a decidere di espropriare, ma si creerebbe una difficoltà a dimostrare concretamente l'interesse pubblico sotteso all'atto. L'art. 45 del R.D. 1143/1927, inoltre, pone dei limiti all'“*espropriazione di una cava*” (77).

(71) Nell'ordinanza del Tribunale di Massa si può leggere che la ricostruzione storica dei trasferimenti, a seguito dei quali le società attrici si affermano proprietarie dei “*beni stimati*”, evidenzerebbe come tali beni siano stati da sempre ritenuti suscettibili di libera circolazione tra privati secondo le ordinarie regole della proprietà privata, a differenza degli agri marmiferi comunali.

(72) Corte costituzionale, 24 ottobre 2016 n. 228, ripresa da Tribunale di Massa, sentenza 5 febbraio 2018 n. 105.

(73) M. ESPOSITO, *op. cit.*, 1824-1828.

(74) F.S. MARINI, *Proprietà pubblica: profili costituzionali*, in A. Police (a cura di), *op. cit.*, 10-14.

(75) Un caso analogo potrebbe essere rinvenuto nella legge di esproprio della Sila (l. 12 maggio 1950 n. 230).

(76) Tra le più importanti sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Vistins e Perepjolksin c. Lettonia*, 25 ottobre 2012; *Scordino c. Italia*, 29 marzo 2006; *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982.

(77) R.d. 1143/1927, art. 45: «*Le cave e le torbiera sono lasciate in disponibilità del proprietario del suolo. Quando il proprietario non intraprenda la coltivazione della cava o torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo, l'ingegnere capo del Distretto minerario può prefiggere un termine per l'inizio, la ripresa o la intensificazione dei lavori. Trascorso infruttuosamente il termine prefisso, l'ingegnere capo del Distretto minerario può dare la concessione della*

Tale possibilità è limitata al caso in cui il proprietario «*non intraprenda la coltivazione della cava o torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo*» o se dalla coltivazione della cava «*derivi grave pericolo di dissesto idrogeologico*», garantendo ovviamente l'indennizzo (78) e dimostrando l'interesse sottoposto alla necessità di un'espropriazione. È evidente che la legge toscana aveva l'obiettivo di una «*espropriazione senza indennizzo*» (79).

La questione dei beni stimati è quindi ancora aperta e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha auspicato un intervento statale (80). Il 27 giugno 2018 il Consiglio regionale della Toscana ha approvato una proposta di legge regionale al Parlamento (81). Questa proposta è composta di un solo articolo e ripropone pedissequamente l'art. 32 della l. 35/2015 della regione Toscana (82),

cava e della torbiera in conformità delle norme contenute nel titolo II del presente decreto, in quanto applicabili. Quando la concessione abbia per oggetto la coltivazione di torbiere interessanti la bonifica idraulica, sarà preventivamente inteso il competente Ufficio del genio civile. Contro i provvedimenti dell'ingegnere capo del Distretto minerario, che conceda la coltivazione della cava o torbiera, è ammesso ricorso gerarchico al Ministro per l'industria e per il commercio, che decide sentito il Consiglio superiore delle miniere. Al proprietario è corrisposto il valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava o la torbiera. I diritti spettanti ai terzi sulla cava o sulla torbiera si risolvono sulle somme assegnate al proprietario a termini del comma precedente. Sono applicabili in ogni caso alle cave e alle torbiere le disposizioni degli artt. 29, 31 e 32.

Quando dalla coltivazione di cave e torbiere derivi grave pericolo di dissesto idrogeologico, tale da comportare rischio per la sicurezza delle persone e degli insediamenti umani, la regione, salvo diversa disposizione regionale in materia, può prescrivere, con ordinanza del presidente indicante un termine, interventi di messa in sicurezza a carico del conduttore. In caso di non ottemperanza alle prescrizioni, la regione può, con deliberazione motivata della Giunta, disporre la revoca immediata dell'autorizzazione e l'acquisizione della cava al patrimonio indisponibile della regione. Qualora la cava faccia parte del patrimonio indisponibile della regione, la Giunta regionale dispone la revoca della concessione.

Sono applicabili in ogni caso alle cave e alle torbiere le disposizioni degli artt. 29, 31 e 32 ».

(78) M. ESPOSITO, *op. cit.*, 1825-1826, *contra* Corte costituzionale, sentenza 9 marzo 1967, n. 20.

(79) *Ivi*, 1828.

(80) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Segnalazione ASI344*, Bollettino n. 3, anno XXVII (30 gennaio 2017), 43-46, «*dal punto di vista del vulnus concorrenziale derivante dalla predetta situazione di incertezza sulla natura pubblica o privata dei beni stimati, l'Autorità osserva che la commistione fra questi ultimi e gli agri marniferi nell'ambito di stesse porzioni del territorio comunale determina insormontabili difficoltà per l'applicazione, da parte dell'ente locale, di un corretto regime concessorio in ordine al diritto di sfruttamento delle cave, e ostacola per questa via l'instaurarsi nelle necessarie dinamiche concorrenziali sui relativi mercati*» (45).

(81) Proposta presentata dal gruppo consiliare del Movimento 5 Stelle, approvata anche dalla maggioranza di centro-sinistra.

(82) Proposta di legge della Regione Toscana, art. 1: «*Lo Stato italiano disciplina l'attività estrattiva nell'ambito del distretto apuo-versiliese, nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di attività estrattive e nel rispetto dei principi e istituti giuridici storicamente consolidatisi in riferimento allo sfruttamento dei marmi negli agri marniferi vicinali e alla disciplina generale di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751.*

Gli agri marniferi di cui alle concessioni livellarie già rilasciate dai Comuni di Massa e Carrara e dalle sopresse "vicinanze" di Carrara nonché dei beni stimati di cui all'editto della Duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751 appartengono al patrimonio indisponibile comunale e l'esercizio dell'attività estrattiva è sottoposto a concessione temporanea ed onerosa da parte del comune previo esperimento di procedura di gara ad evidenza pubblica».

senza ponderare i molti interessi presenti (83), operando di fatto un esproprio senza riconoscere alcun indennizzo. La sentenza della Corte costituzionale ha affrontato solamente la questione della competenza perché tutte le altre sono state assorbite. Tuttavia il Giudice delle Leggi, come detto, ha affermato anche l'emersione di un diritto vivente che ha trattato i beni stimati come appartenenti ai privati, anche per le «*secolari inefficienze dell'amministrazione*» comunale. Se la proposta di legge della Regione Toscana dovesse essere approvata senza emendamenti, è evidente che l'atto legislativo apparirebbe viziato per violazione dell'art. 43 Cost., riletto anche grazie alla consolidata giurisprudenza CEDU sul tema dell'indennizzo.

Secondo il Comune di Carrara il reingresso dei beni stimati nella definizione di «*agro marmifero*» è la strada da percorrere. La situazione attuale è certamente basata su una disparità di trattamento di una situazione omogenea: l'agro marmifero e il bene stimato non differiscono né morfologicamente (84) né economicamente. L'unica ragione di disparità trova le radici in un documento di 267 anni fa di cui non si riesce forse a dare un'interpretazione corretta. Forse Maria Teresa Cybo-Malaspina non volle cedere la proprietà delle cave, ma solo garantire un legittimo titolo di concessione a chi non poteva dimostrarlo, ma lo sviluppo del «*diritto vivente*» in questi due secoli ha portato a considerare i beni stimati come beni privati. La cessazione degli Stati assolutistici e il sistema minerario disegnato dalla Legge Mineraria imporrebbero il reingresso dei beni stimati nella definizione di agro marmifero, anche per evitare la pesante discriminazione relativamente alle imposte marmifere, ma questo non può avvenire senza un indennizzo a favore dei proprietari. È necessario, perciò, trovare un equilibrio tra queste istanze e lo sviluppo che i beni stimati hanno avuto in questi secoli.

MARCO CECILI

Segue un breve *abstract* in lingua inglese a cura dell'Autore.

(83) Sugli agri marmiferi pesa anche la legislazione dell'Unione europea sui beni pubblici (ad esempio in tema di durata delle concessioni). Per le ultime evoluzioni, cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 14 luglio 2016, sentenze riunite C-458/14 e C-67/15 e Corte costituzionale, sentenza 24 febbraio 2017, n. 40. Sul punto è condivisibile la lettura critica di M. ESPOSITO, *Corte di Giustizia UE e Corte costituzionale sottraggono allo Stato italiano la competenza sul regime della proprietà*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017, 370-373. Si può leggere, infatti, che «*I beni demaniali secondo l'etimo giuridico della locuzione, sono pertinenze della sovranità: un elemento solido che [...] ci rammenta che la sovranità statale è un dominio concreto su un territorio e, quindi, sui beni e sulle ricchezze che ivi si trovano*» (371). Tale principio è rinvenibile anche in M. ESPOSITO, *Beni Proprietà e diritti reali*, Torino, 2008, 70-87.

(84) Anche se la Corte costituzionale (con la sentenza 228 del 2016) definisce i beni stimati «*cave di limitate dimensioni territoriali, le quali, in ragione delle peculiari caratteristiche morfologiche che le contraddistinguono, non sono ormai coltivabili singolarmente e risultano in parte incorporate all'interno di una stessa unità produttiva insieme a cave pubbliche, soggette a concessioni comunali*». Tale lettura non può essere condivisa, visto che il bene stimato è tale solo per il particolare regime giuridico che lo contraddistingue.

The paper aims to reconstruct the discipline of the so called estimated goods in the municipalities of Massa and Carrara. It is rooted in an Edict of 1751 by Maria Teresa Cybo, which still today produces effects. The estimated good, unlike agro natural stone, is considered in the same way as the private property and as such it is not subject to concession. The estimated good therefore does not belong to the unavailable patrimony of the City as the rest of the quarries and this difference also produces disparities in terms of fees. The Tuscan Regional Law n. 35 of 2015 intervened in the marmifera issue in order to review it in its fundamental aspects, questioning the existence itself of the estimated goods. On this topic the Constitutional Court, however, pronounced the sentence n. 228 of 2016, which declared unconstitutional the aforementioned regional law because of the violation of the art. 117, paragraph 2, letter 1) of the Constitution (Civil order). Now the possible intervention is referred to the state legislature, with the need of a careful balancing of the involved interests.