

Sentenza: n. 228 del 20 settembre 2016

Materia: Cave

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale e incidentale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998 , l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della l.r. 35/2015 per la parte in cui qualifica la natura giuridica di beni estimati.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione. Per la difesa statale, tale disposizione, nell'includere i beni estimati nel patrimonio indisponibile comunale, nonostante consistenti elementi facciano ritenere che essi siano oggetto di proprietà privata, colmerebbe una lacuna nell'ordinamento civile italiano, violando la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

L'art. 32, comma 2, viene 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 legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), e 117, terzo comma, Cost.

La Corte costituzionale riunisce i due giudizi in quanto hanno ad oggetto la medesima disposizione e pongono questioni in gran parte analoghe.

La Corte ritiene nel merito fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.

Essa pone in evidenza che la Regione Toscana, con la legge regionale n. 35 del 2015, ha dettato un'organica disciplina dell'attività estrattiva per salvaguardare, come esplicitato nel preambolo

della legge, le «particolarità storiche, giuridiche ed economiche che caratterizzano i beni compresi nel suo territorio», tra i quali rientrano anche i cosiddetti beni stimati, di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751. I beni stimati sono 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. Il legislatore regionale ha ritenuto di poterle sottoporre ad un medesimo regime concessorio, sulla premessa che i beni stimati appartengano al patrimonio indisponibile del Comune.

Per la Corte è possibile che tale premessa sia la più conforme all'intento e alla *ratio* dell'editto teresiano del 1751, che venne adottato dalla sovrana nella non modificata cornice dello statuto dato a Carrara dal suo predecessore Alberico nel 1574. In base allo statuto tutti gli agri marmiferi erano di proprietà delle antiche vicinanze, da chiunque fossero detenuti e utilizzati, e i detentori erano perciò tenuti al pagamento alle vicinanze dell'annuale livello. L'editto di Maria Teresa si limitava a cancellare l'obbligo del livello per le cave per le quali esso non fosse stato pagato da più di venti anni. Le cave così identificate vennero definite «beni stimati». Quali fossero tali beni e quale dovesse essere il loro effettivo regime giuridico fu materia di controversia negli anni successivi.

La cosiddetta legge delle usurpazioni del 1771 affidò ad un'apposita commissione il compito di effettuare una ricognizione dei beni vicinali e di recuperare quelli indebitamente occupati, ma questo lavoro non ebbe alcun seguito. Una nuova commissione fu istituita dalla notificazione governatoriale Petrozzani del 1823 per verificare la legittimità del possesso di tutte le cave, ma anche questa si concluse senza esito. La situazione non mutò con il nuovo catasto terreni del 1905. Il Comune distinse le cave in tre diverse tipologie: cave in concessione, concordate e contestate, ma non si attivò presso i possessori affinché chiedessero il rilascio delle concessioni, né avviò le procedure per regolarizzare i mappali contestati. Nel 1928 una nuova ordinanza del Podestà fissò un termine di trenta giorni per la presentazione delle domande di rilascio delle concessioni. Le domande furono raccolte e catalogate ma, ancora una volta, non si arrivò ad un risultato utile.

Nel 1955 la commissione di esperti incaricata dal Comune di predisporre il regolamento per la concessione degli agri marmiferi comunali, ai sensi dell'art. 64, comma 3, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), qualificò i beni stimati come beni di proprietà privata; il Comune, fino al 1994, non adottò alcun regolamento. La Corte rileva che le vicende successive all'editto del 1751 sono state segnate da molteplici inefficienze dell'amministrazione che non hanno consentito di effettuare le verifiche e gli accertamenti necessari a riordinare la materia.

A giudizio della Corte, è un dato storicamente incontrovertibile che nel diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo, i beni estimati non sono trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune, al quale dal 1812 erano stati trasferiti i beni delle vicinanze allora abolite. Il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni estimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile e, quando, nel 1994, ha adottato il suo primo regolamento che, ai sensi della legge mineraria del 1927 poneva fine alla vigente legislazione estense, non ha trattato quei beni.

La stessa legge regionale 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 Massa e 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).

Di conseguenza, a giudizio della Corte, la riconduzione dei beni estimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, si configura alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa, effettuata con legge della Regione, in palese contrasto con tutta la prassi precedente. Ciò esula dalle competenze della Regione.

Infatti, come la stessa Corte ha avuto modo di precisare in altre occasioni (si vedano la sentenza n. 232/2006 e la sentenza n. 290/2009), la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile. Ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile».

La Corte conclude pertanto affermando che la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. non in ragione degli interessi pubblici che ha inteso tutelare ma perché a tal fine essa avrebbe dovuto avvalersi delle competenze possedute e non di competenze che costituzionalmente non le spettano.