

LE LETTURE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DEL REGIME DEGLI AGRI MARMIFERI¹

1) Il titolo della mia relazione contiene un implicito riferimento alle notissime sentenze della Corte Costituzionale n. 488/1995 e n. 228/2016. Esse, apparentemente sembrano aver esaurito in modo omnicomprensivo tutte le problematiche poste dai due diversi regimi di appartenenza degli agri marmiferi del Comune di Carrara, in quanto i casi trattati dalla Corte hanno riguardato, nel 1995, l'attuale regime giuridico delle concessioni livellarie afferenti a beni (che il "diritto vivente" ritiene) appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune di Carrara ed il potere normativo della Regione e del Comune relativamente ad esse (infatti i casi esaminati dalla Corte attengono a beni posti nel Comune di Carrara, mentre il Comune di Massa ad oggi non ha ancora adottato il proprio regolamento di

¹ Il presente scritto è privo di note perché ha mantenuto la forma discorsiva della relazione orale, ma per un approfondimento sulle tematiche giuridiche degli Agri Marmiferi Apuani è doveroso un rinvio a C. Piccioli "Storia e dogmatica del sistema minerario estense Carrara: 1751 – 1995" Ed. Il Borghetto Pisa 2004" cui va un affettuoso ricordo da parte dello scrivente; F. Merusi e V. Giomi "La disciplina del Agri Marmiferi fra diritto e storia" Torino Giappichelli 2007; in particolare sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 488/1995 v. 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 Riv. Giur. Ambiente, fasc. 5, 1996 e sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 228/2016 M. Esposito "Pubblico e Privato nella disciplina giuridica delle Cave" (in Giur. Cost. 2016, 1829); la lettura introduttiva necessaria per un inquadramento storico delle problematiche qui esaminate è però rappresentata dalla relazione Piga -Vassalli – Giannini sugli agri marmiferi del Comune di Carrara, commissionata e pubblicata a cura del Comune nel 1955.

“autonomia” previsto dall’art. 64 del R.D. 1443/1927, con le conseguenze infra delineate) e nel 2016, le c.d. “cave estimate”, in relazione alle quali la Corte ha ritenuto che *“è un dato storicamente incontrovertibile che nel diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo, i beni stimati non sono trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune, al quale dal 1812 erano stati trasferiti i beni delle vicinanze allora abolite.”*

2) Ad avviso di chi scrive, tuttavia, anche per la logica del giudizio in via principale ex art. 127 Cost. cui è conseguita la sentenza n. 488/1995, mentre la sentenza n. 228/2016 è stata resa riunendovisi la impugnativa in via principale promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri con quella incidentale di identico contenuto, con riferimento alla censura accolta, sollevata dal Tribunale di Massa, rimanendo però assorbiti tutti gli ulteriori profili di censura sollevati in via incidentale, entrambe le sentenze hanno lasciato aperte non agevoli problematiche e ciò vale innanzitutto per la prima, di cui tratterò di seguito.

3) Essa venne così descritta nella conferenza stampa del Pres. Mauro Ferri relativa alla Giustizia Costituzionale nel 1995 (in “Giur. Cost.”

1996, I, 527) *“I rapporti tra i regolamenti comunali e l'approvazione della Regione sono delineati dalla sentenza n. 488, red. Mengoni, relativa alla legge della Regione Toscana riapprovata il 28 febbraio 1995.*

La legge regionale impugnata si è proposta di fissare apposite regole per l'approvazione dei regolamenti degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara: destinatario diretto delle sue prescrizioni non è il Comune, ma lo stesso Consiglio regionale in quanto organo competente per l'approvazione dei regolamenti comunali. Niente vieta - e anzi risponde a criteri di certezza del diritto e di economia dell'attività giuridica - che l'autorità investita della funzione di approvazione di determinati atti prestabilisca alcuni criteri di valutazione ai quali si atterrà nell'esercizio della funzione.”

Ci troviamo quindi, almeno apparentemente, in una logica del rapporto tra fonti, ed al richiamo della antica teoria dovuta a Federico Cammeo (*“Della manifestazione della volontà dello Stato nel diritto amministrativo, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, a cura di V.E. Orlando, Milano, 1901, 110 ss.”*) del potere regolamentare come predeterminazione delle regole per l'esercizio della discrezionalità amministrativa, che ci pone all'interno dell'ordinamento degli agri marmiferi introdotto dall'art. 64 del R.D.

1443/1927. Ciò ha consentito alla Corte di prescindere totalmente da una sua risalente e storica giurisprudenza, secondo la quale *“le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall’attività privata rivolta alla terra, quale bene economico, sia nella fase organizzativa, che in quella produttiva; rapporti che devono essere regolati dal codice civile”* (sent. n. 7/1956). Infatti su tale problematica, che attiene al limite generale del “diritto privato” per la legislazione regionale e che vale anche nel nuovo regime di essa dopo la L. Cost. 3/2001, la Corte ha potuto non soffermarsi in quanto il regolamento comunale in materia era “autorizzato” dell’art. 64 del R.D. 1443/1927 e quindi il vero problema da affrontare, ma ciò non sarebbe stato possibile – o quantomeno assai arduo -nella logica di quel giudizio in via principale – era ed è tutt’ora rappresentato dalla eventuale incostituzionalità dell’art. 64 del R.D. sopra citato; e ciò non tanto nell’aver disposto la recezione “materiale” implicita a tempo indeterminato dell’ordinamento estense, ma nell’aver previsto che ad esso avrebbe fatto seguito (soltanto) una fonte regolamentare comunale, divenuta poi soggetta ad approvazione regionale in luogo di quella ministeriale, nell’ambito di quel completo trasferimento di

funzioni amministrative alle Regioni a Statuto ordinario in materia di cave e torbiere – materia allora di competenza legislativa concorrente ex art. 117 I° comma Cost. – disposto dall’art. 62 del D.P.R. 616/1977, che faceva seguito al DPR 2/1972.

Questo – assieme agli altri infra illustrati - è il problema tutt’ora irrisolto, che la sentenza n. 488/1995 ha eluso, ma così facendo la Corte ha per così dire seguito lo “spirito del tempo” in materia e probabilmente non poteva decidere diversamente, sia per la logica del giudizio in via principale, sia per quest'ultima ragione di "politica" del diritto.

4) Infatti, tale sentenza rappresenta il punto di arrivo di quella inevitabile “giuridificazione” (per ragioni essenzialmente di tutela ambientale e del paesaggio) dell’attività di cava che caratterizza gli ultimi decenni del 900 e che la Corte ripercorre, poiché le sentenze n. 20/1967, n. 9/1973 e n. 7/1982 citate nella sua motivazione sono emblematiche di questo mutamento dell’interesse pubblico prevalente, che la Corte di volta in volta individua attraverso un’analisi delle legislazione succeduta alla legge mineraria del 1927; ed il punto di avvio di ciò è rappresentato all’attualità dalla sentenza

n. 66/2018.

5) Per avere contezza di questo processo, è ancora oggi utile rileggere la prima delle sentenze citate, ove la Corte - "incredibilmente" nell'ottica "europea" di oggi - giustifica la mancanza di indennità per l'espropriazione subita e dunque la inesistenza della violazione dell'art. 42 Cost. nella ipotesi prevista dall'art. 45 del R.D. 1443/1927 della sottrazione della cava al proprietario del fondo che non ne intraprenda la coltivazione o "*non ne dia ad essa sufficiente sviluppo*", poiché "*il trattamento giuridico fatto alle cave e quello adottato per le miniere hanno una comune ispirazione, e che la coltivazione delle cave assolve a fini di utilità generale come quella delle miniere; per cui, nel diritto accordato al proprietario del fondo sulla cava che vi affiora, si immedesima una destinazione che lo fa divenire mezzo di realizzazione di un interesse pubblico, e sostanzialmente lo affievolisce.*"

E' evidente che quelle lontane conclusioni della Corte, rese nell'ottica che vede la cava esclusivamente come bene produttivo di interesse pubblico non sarebbero più sostenibili oggi, se non altro per la diversa sensibilità da essa mostrata (a partire dalle sentenze "gemelle" n. 348 e 349/2007) – per tramite dell'odierno art. 117 1°

comma Cost. come conseguente alla L. Cost. n. 3/2007 – nella recezione della Convenzione Edu e dell’art. 1 del suo primo protocollo (all’epoca era già vigente in quanto ratificato assieme alla convenzione con legge 848/1955 ma privo di quel rango “sub-costituzionale” che gli ha attribuito il nuovo art. 117 Cost.), ma esse sono emblematiche di quella concezione “pan-produttivistica” dell’attività estrattiva che presiedette al R.D. 1443/1927, cosicché nell’ormai lontano 1967 – è sufficiente ricordare che l’intero giudizio si svolse antecedentemente alla legge “ponte” in materia urbanistica n. 765/1967 - ciò condusse la Corte ad affermare *“che la funzione economico-sociale delle cave, secondo la valutazione fattane dall’ordinamento giuridico, si differenzia solo quantitativamente da quella che svolgono le miniere; e che l’attribuzione al proprietario del fondo di un diritto sulla cava che vi esiste, fino a quando l’interesse della produzione cui essa specificatamente serve non ne renda opportuna la concessione a terzi, rispecchia la minore intensità del vantaggio generale che le cave possono rendere, secondo la loro natura, essendosi ritenuta sproporzionata una sottrazione originaria del bene al proprietario del fondo, e viceversa congrua l’assegnazione di un limite al diritto di quel proprietario. Così essendo, questo diritto risulta accordato per fare, dell’iniziativa*

privata, uno strumento d'attuazione del pubblico interesse, e perché si è ravvisato che l'iniziativa privata avrebbe potuto egualmente attendere alla realizzazione di questo interesse; e dovrà riconoscersi, in conseguenza, che quel diritto convive con un potere dell'Amministrazione, tanto vero che la coltivazione delle cave è assoggettata alla sua vigilanza, e ad una vigilanza tendente a mantenere il rispetto delle esigenze pubbliche nel modo del suo svolgimento, quella stessa alla quale è soggetta la coltivazione della miniera (art. 29), perché essa, dall'art. 45, ultimo comma, è estesa alla cava.”.

6) Dunque, concluse allora la Corte, richiamando la coeva sentenza n. 6/1966 – la proprietà delle cave era conformata dalla legge secondo un particolare regime di appartenenza e di godimento che riguardava l'intera categoria di tali beni, senza discriminazioni, cosicché l'ipotesi dell'art. 45 R.D. 1443/1927 non dava luogo al diritto all'indennizzo (si può ricordare come tale teoria della Corte, sviluppata ulteriormente a proposito dei beni soggetti a vincoli paesaggistici con la sentenza n. 56/1968 la quale in motivazione richiama più volte la 20/1967, regga tutt'oggi il regime di appartenenza di tali beni e di quelli soggetti a vincoli storico-artistici, ma non è certamente questa la sede per valutarne la compatibilità

con l'art. 1, primo protocollo della Convenzione Edu).

7) Ma se la sentenza n. 20/1967 fa parte di un passato ormai lontano, sono le altre che ci introducono al presente.

Infatti, proprio la teoria affermata dalla Corte nella sentenza n. 56/1968 la condusse, con la sentenza n. 9/1973, a ritenere conforme a Costituzione la legge 1097/1971 che vietava - a decorrere dal 31 marzo 1972 - la coltivazione di tutta una serie di cave sino ad allora legittimamente in attività nel territorio dei Colli Euganei, poiché *“per quanto concerne l'art. 42 Cost., va ricordato che questa Corte ha già esaminato, con la sentenza n. 56 del 1968, la questione della indennizzabilità del valore dei beni immobili sottratti alla disponibilità dei privati, perché facenti parte di un complesso a dimensione territoriale, unitariamente considerato e sottoposto a vincolo paesistico.*

L'esclusione dell'indennità è stata giustificata per la considerazione che trattasi di una categoria di beni "originariamente di interesse pubblico perché naturalmente paesistici" e condizionati a limitazioni di godimento secondo particolare regime "al quale rimane del tutto estranea la materia dell'espropriazione".

Agli stessi principi si è uniformata la successiva sentenza n. 79 del 1971, dai quali la Corte non intende discostarsi nel caso in esame, per identità di motivi.

Va altresì ricordato che trattasi di principi già insiti nella citata legge n. 1497 del 1939 (che, tra l'altro, nell'art. 11 contiene anche la previsione dei riflessi dell'apertura di cave sul paesaggio) la quale legge dispone che "non è dovuto alcun indennizzo per i vincoli imposti alla proprietà per la tutela delle bellezze panoramiche, considerate come quadri naturali"(art. 16 in relazione all'art. 1, n. 4) ciò "a causa del loro notevole interesse pubblico".

8) E che la legge (dello Stato) potesse – e possa ancora oggi – disporre tale cessazione è fuori discussione, ma che potesse farlo senza indennizzo alcuno per i destinatari dell'ablazione personale così subita, è senz'altro una conclusione che all'attualità non potrebbe essere confermata, se si considera la estensione della tutela indennitaria dell'art. 1 del primo protocollo operata dalla Corte Edu sino a ritenervisi ricompresa anche la perdita dei c.d. *"outils de travail"* (v. in particolare le sentenze Lallement c. France 11.7.2002 e – Di Marco c. Italia 26.7.2011).

9) Certo è che il cambiamento di prospettiva, rispetto alla sentenza del 1967 è stato totale, ma la conclusione cui perviene la Corte in entrambi i casi – che ci appare sorprendente oggi che siamo abituati a quella nozione "europea" di proprietà cui ha concorso anche l'art.

17 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea – era radicata nella sua ricostruzione dell'art. 42 Cost. ed in un comune sentire dell'epoca, ove stava emergendo (grazie essenzialmente agli studi come sempre pionieristici di Alberto Predieri di cui si deve ricordare in questa materia il fondamentale volume di saggi “Urbanistica, Tutela del Paesaggio, espropriazione” Milano, Giuffrè 1969) la centralità della tematica della tutela costituzionale del paesaggio ex art. 9 Cost..

10) Dunque, la successiva sentenza n. 7/1982 interviene in un contesto assai mutato, anche per l'attuazione dell'ordinamento regionale e per il conseguente completo trasferimento di funzioni amministrative in materia di cave e torbiere ex art. 62 del DPR 616/1977 (preceduto dal DPR 2/1972) e della "parallela" operatività della competenza legislativa regionale “concorrente” in materia.

Essa infatti ritenne costituzionalmente legittima la legislazione delle Regioni Veneto e Lombardia, che introdussero (nel 1975) il regime autorizzativo generalizzato per la coltivazione di nuove cave e per quelle in atto, unitamente ad una pianificazione settoriale di livello regionale, nonostante che le ordinanze di rimessione avessero

evidenziato la mancanza di una “legge cornice” dello Stato ad hoc e la presenza nell’art. 45 della legge mineraria e nell’art. 28 del D.P.R. n. 128/1959 dell’opposta previsione, che per i remittenti rappresentava un principio fondamentale della materia, della non necessità di autorizzazione preventiva per lo svolgimento di tale attività.

11) Tuttavia, la Corte (presieduta da L. Elia che in questo caso fu anche il relatore) ribaltò la prospettiva dei remittenti, osservando *“come, ancor prima dell'ingresso nell'ordinamento dell'art. 41 della Costituzione, il diritto dominicale sulla cava fosse geneticamente condizionato ad intra dalla tutela di un interesse pubblico, cui l'evoluzione legislativa e costituzionale potrebbe affiancare altri, diversi interessi della stessa natura.*

Del resto non va trascurato che divieti o limiti puntuali, da farsi valere in taluni casi mediante interventi preventivi di tipo autorizzatorio, erano previsti da varie fonti normative. Così la regolamentazione amministrativa della attività cavatoria che provochi emungimento di acque si ricava dall'art. 169 legge 20 marzo 1865, n. 2244, all. F (successivamente art. 97 del r.d. 25 luglio 1904, n. 523), dall'art. 93 del Testo unico sulle acque n. 1775 del 1933 nonché dall'art. 104 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, che vieta gli scavi a cielo aperto in prossimità

di sorgenti, di corsi d'acqua senza opere di difesa, di opere di difesa dei corsi d'acqua, salva l'eventuale autorizzazione del Prefetto, poi di spettanza delle Regioni secondo l'art. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 (il potere di autorizzare la escavazione di sabbia e ghiaia nell'alveo dei corsi d'acqua è stato trasferito alle Regioni dall'art. 62, comma secondo, lett. a) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Gli artt. 104 e 105 del d.P.R. n. 128 del 1959, si applicano, oltreché ai corsi d'acqua, alle zone in prossimità di strade o di edifici; mentre per le zone sottoposte a vincolo idrogeologico il regime autorizzatorio è disposto dall'art. 7 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, per quelle sottoposte a vincolo alberghiero o forestale l'art. 62, secondo comma, lett. b del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 prevede ora che spetti alle Regioni il relativo potere di autorizzazione (altre limitazioni connesse alle bonifiche di terreni paludosi erano disposte dall'art. 133, lett. d del regolamento approvato con r.d. 8 maggio 1904, n. 368).

Né va trascurata la possibilità di interventi di quest'ultimo tipo a suo tempo previsti dall'art. 8 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 (Norme sulla protezione delle bellezze naturali) e dall'art. 30 del regolamento per l'applicazione di questa legge (r.d. 3 giugno 1940, n. 1357). Nemmeno la previsione di questi limiti, per il loro carattere puntuale (e di eventuale applicazione), potrebbe fondare il potere

delle Regioni di disporre un regime generale di autorizzazione per l'attività cavatoria; tuttavia, da questo insieme di disposizioni si trae pur sempre l'indicazione di una pluralità di interessi pubblici presi in considerazione dal legislatore a proposito di coltivazione dei giacimenti di cava, interessi che non possono dunque ridursi a quello della massimizzazione produttiva di cui all'art. 45 del r.d. n. 1443 del 1927.

Ma è con la legge 29 novembre 1971, n. 1097 (Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei) che fa ingresso nel nostro ordinamento il principio secondo il quale la tutela di un interesse pubblico, considerato in relazione all'attività di coltivazione dei giacimenti di cava, può dar luogo a regime generalizzato di autorizzazione. È evidente infatti, per qualsiasi lettore di questo testo legislativo, che la sottoposizione del progetto di coltivazione all'esame del sovrintendente ai monumenti (ed ora all'autorità regionale) è considerato il mezzo necessario per accertare se la prosecuzione dell'attività estrattiva "risulti di pregiudizio all'ambiente paesaggistico e naturale" (art. 3, ultimo comma). Si noti inoltre che il terzo comma del citato articolo precisa nella sua ultima parte: "Resta salva, al riguardo, e per tutta la materia afferente alle cave, la competenza della Regione ad emanare apposite norme legislative"; una formula che pare ammettere

interventi regionali legislativi (e perciò amministrativi), regolanti l'attività estrattiva e trascendenti il quadro della legislazione nazionale fino allora vigente.

E che non si trattasse di normativa necessariamente circoscritta alla fattispecie territoriale dei Colli Euganei era ben rilevato da questa Corte nella sent. n. 9 del 1973 (n. 8 del considerato in diritto), con questa affermazione: "La Corte osserva che i limiti di localizzazione della legge in esame non costituiscono trattamento singolare e differenziato da quello di situazioni che, altrove, siano ritenute, di volta in volta, sottoponibili ad eguale tutela". È naturale che, generalizzandosi la necessità della tutela di questo e di altri interessi pubblici riconosciuti dall'ordinamento, si generalizzasse anche il ricorso al tipo di intervento preventivo, ritenuto dalla legge statale strumento necessario per realizzare la salvaguardia di quegli interessi. Tanto più che il regime autorizzatorio si presenta nelle leggi regionali del Veneto e della Lombardia non soltanto come mezzo di controllo del rispetto, tra le altre, delle esigenze di ricettività del territorio, di tutela dagli inquinamenti, di dimensionamento del materiale estraibile alle necessità obbiettive di impiego del materiale estratto; ma come mezzo necessario per l'attuazione di un piano regionale di attività estrattiva. Più in particolare, dalla legge statale per la protezione dei Colli Euganei si ricava anche che, nella valutazione degli interessi pubblici, il

legislatore prima ed entro limiti ovviamente più ristretti l'amministratore poi possono subordinare l'interesse della produzione, da soddisfare con l'attività estrattiva, ad altri interessi pubblici, riconosciuti dall'ordinamento. Né al potere regionale di disporre legislativamente in ordine al provvedimento di autorizzazione in tema di apertura di cave o di proseguimento nella loro coltivazione è di ostacolo il particolare regime di delega delle funzioni amministrative previste dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto la ratio di questa disposizione è limitata alla protezione dei beni ambientali.

Va da sé che sarebbe stato auspicabile, a fini di certezza del diritto e di disciplina più omogenea nelle Regioni a statuto ordinario, che il legislatore statale avesse da tempo adottato una legge contenente i principi fondamentali della materia (ed è lecito sperare che le difficoltà incontrate nell'iter legislativo possano essere finalmente superate). Ma, in attesa di una aggiornata legislazione, non si può affermare che manchi, a proposito di cave e torbiere, un principio il quale consenta di dire rispettato l'art. 117 della Costituzione, (secondo l'art. 17, terzo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281), da parte delle leggi regionali Veneto e Lombardia, nelle disposizioni sottoposte al sindacato di questa Corte”.

12) E questa è ancora oggi la situazione (v. da ultimo Corte Cost. sent. n. 66/2018), in quanto, in conseguenza dell'«osmosi» tra

legislazioni regionali, si è ormai generalizzato sino dagli anni 80 del 900' il regime di pianificazione amministrativa ed autorizzatorio dell'attività cavatoria, la quale prescinde in toto dalla necessità dell'autorizzazione edilizia (Cons. Stato Ad. Plen. Sent. n. 8/1991) ma presuppone una conforme pianificazione urbanistica (v. Corte Cost. sent. n. 99/1988), in una situazione ove non solo non è mai intervenuta la legge "cornice" della Stato, ma essa non potrebbe nemmeno più intervenire, poiché la materia – a seguito della legge costituzionale n. 3/2001 – è transitata tra quelle di competenza "residuale" od "esclusiva" regionale, ove non opera più il limite dei principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale, mentre al momento della sentenza n. 488/1995 esso vigeva ancora ed aveva giustificato il ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei Ministri contro quella che sarebbe divenuta la legge regionale toscana n. 104/1995, la cui prospettazione presupponeva che l'art. 64 della legge mineraria contenesse un duplice principio fondamentale della materia e cioè che il potere di approvazione dei regolamenti comunali (di Carrara e di Massa) "per disciplinare le concessioni dei rispettivi agri marmiferi" non contemplasse anche il

potere di dettare con legge regionale i criteri ai quali si sarebbe dovuta attenere la Regione Toscana nell'esercizio di tale funzione e – soprattutto - che tale disposizione contenesse una sorta di rinvio recettizio all'ordinamento estense secondo cui il regolamento ne avrebbe dovuto rispettare “le linee essenziali”; questa infatti era l'opinione dominante, propria della giurisprudenza civile degli anni 50 e 60, ma soprattutto della “Commissione di Studio per l'emanazione del regolamento sulle concessioni degli agri marmiferi comunali previsto dall'art. 64 R. D.L. 29 luglio 1927 n. 1443, “nominata dal Comune di Carrara (la c.d. Commissione Piga dal nome del suo Presidente), espressa nella relazione pubblicata il 16 agosto 1955, ma è evidente che questa prospettazione del ricorso non poteva che condurre all'esito della sentenza n. 488/1995, poiché la “il comune sentire” e l'ordo degli interessi coinvolti in un ventennio si erano ribaltati, come già visto; inoltre, come illustrato nella relazione dell'Avv. Diamanti era emersa, soprattutto ad opera della giurisprudenza del TAR Toscana a partire dal 1981, quella completa “amministrativizzazione” del rapporto che ha trasformato la concessione livellaria di diritto privato in una concessione

amministrativa temporanea di beni pubblici.

13) E' utile – in questa indagine – riferire il contenuto del “sinteticissimo” – a dire poco – ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo il quale *“Il testo legislativo, approvato una prima volta dal consiglio regionale l’11 ottobre 1994, era stato dal governo rinviato, con telex del 2 novembre 1994, del seguente tenore ..”*.

“Il Governo ha rilevato che la legge medesima: 1) dettando principi cui dovranno attenersi i comuni Massa e Carrara in sede emanazione regolamenti propria competenza at sensi art. 64 regio decreto n. 1443/1927, altera procedimento espressamente previsto, per le concessioni marmifere site in tali comuni, da citato art. 64, secondo cui per detti regolamenti comunali è richiesta unicamente una approvazione successiva, senza alcuna previsione di criteri preventivi: 2) disciplinando genericamente concessione per coltivazione agrimarmiferi di proprietà predetti Comuni (in particolare prevedendo temporaneità ed onerosità concessioni che sinora, in base at legislazione vigente, sono perpetue), incide su diritti reali immobiliari preesistenti, disciplinati per questo ambito territoriale con normativa speciale (editto di Maria Teresa 1 febbraio 1751 et decreto di Francesco V, 19 novembre 1846) ..”.

Il consiglio regionale, come sopra detto, ha riapprovato il disegno di legge nel

medesimo testo rinviato dal governo.

Detto disegno di legge non può però sfuggire alla denuncia di incostituzionalità perché nella materia delle cave la competenza legislativa delle regioni, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, è di tipo concorrente, soggetta perciò ai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato.

E tali indubbiamente sono quelli che, come detto nel telex, sono stati violati dalla regione Toscana.”

14) Ricorso dello Stato a dire il vero soprattutto inutile, perché, proprio sulla base dell'art. 62 2° comma del D.P.R. 616/1977 il Consiglio Regionale Toscano, con deliberazione 28.2.1995 n. 115 e quindi contestuale a quella legislativa che aveva dato luogo al ricorso in via principale, aveva nel frattempo approvato il regolamento per la concessione degli Agri Marmiferi del Comune di Carrara adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 88 del 29.12.1994 che è sostanzialmente quello tutt'ora vigente, cosicché la delibera legislativa della Regione, poi divenuta a seguito della reiezione del ricorso la L.R.T. 5 dicembre 1995 n. 104, ha sostanzialmente inteso dare una non necessaria (poiché vi era già pervenuto il diritto giurisprudenziale degli anni 80-90 del '900) copertura legislativa alle

disposizioni del regolamento comunale circa la qualificazione degli agri marmiferi e circa il loro regime di utilizzazione, prevedendo all'art. 1, che è tutt'ora vigente (mentre gli artt. 2 e 3 di essa sono stati abrogati dall'art. 70 della L.R.T. 35/2015) che:

“1. La ricerca e la coltivazione degli agri marmiferi di Massa e Carrara, se di essi il Comune risulti proprietario ai sensi delle normative in atto all'entrata in vigore della presente, è disciplinata con regolamento dei Comuni stessi, ciascuno per il rispettivo territorio, ai sensi del 3° comma dell'art. 64 della R.D. 29 luglio 1927, n. 1443.

2. Gli agri marmiferi nei Comuni di Carrara e di Massa mantengono la loro condizione di beni del patrimonio indisponibile comunale.

3. I regolamenti di cui al 1° comma sono redatti in conformità alle disposizioni della presente legge e sono sottoposti al solo ordinario controllo di legittimità del competente organo regionale.

4. Il Comune adegua il proprio regolamento alle modifiche successive apportate alla normativa di riferimento.”.

Infatti, secondo l'art. 1 del Regolamento Comunale :

“1) Con la denominazione “Agri Marmiferi Comunali” si indicano tutte le zone montane del Comune di Carrara intestate a quest'ultimo come piena

proprietà, o come dominio diretto, nel Catasto Estense approvato con editto sovrano del 27 novembre 1824.

2) Gli agri marmiferi comunali fanno parte del patrimonio indisponibile del Comune di Carrara.

3) L'utilizzazione delle cave di marmo negli agri marmiferi comunali avviene attraverso concessioni amministrative regolate dalle seguenti disposizioni.”;

conseguentemente per l'art. 13 di esso:

“1) Le concessioni livellarie di cave stipulate dal Comune di Carrara e dalle sopresse vicinanze di Carrara, ai sensi delle precedenti norme sugli agri marmiferi, sono soggetti alle disposizioni del presente Regolamento.”.

15) Ciò poiché la Corte – ritenendo marginale e sostanzialmente irrilevante la censura sopra riferita sub a del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri – è caduta in una sorta di “equivoco” giuridico, che l'insieme delle fonti – collocandosi tra esse in primo luogo la giurisprudenza – avevano concorso a creare, compresa la delibera legislativa da essa scrutinata, ma quella che potrebbe dirsi la sua risposta a “rime obbligate” era stata senz'altro resa più agevole anche dalla pochezza del ricorso in via principale, che si è inteso riferire proprio per questa ragione.

16) La Corte ha infatti respinto la censura sub b dello Stato perché l'interpretazione dell'art. 64 del R.D. 1443/1927 secondo cui esso “avrebbe conservato definitivamente in vigore la legislazione speciale estense col limite del coordinamento affidato al potere regolamentare dei comuni interessati” è *insostenibile. Una parte della legislazione estense è incompatibile con i principi fissati dalla legge dello Stato, e perciò non coordinabile con quest'ultima. Per esempio, alla regola della perpetuità della concessione, confermata dall'art. 2, n. 13, lett. d) della Notificazione governatoriale del 14 luglio 1846, si oppone il principio della temporaneità stabilito dall'art. 21 della legge mineraria, applicabile anche alle cave in regime di concessione ai sensi dell'art. 45, secondo comma; il divieto di alienazione della concessione o di cessione del suo esercizio senza l'autorizzazione dell'amministrazione concedente è sanzionato nella legge estense soltanto col potere del Comune di risolvere il contratto col concessionario per inadempimento, mentre nella legge mineraria (art. 27) è sanzionato anzitutto con la nullità dell'atto di alienazione o di cessione, e l'esperienza ha dimostrato la scarsa efficacia della norma estense contro il fenomeno, largamente diffuso, delle subconcessioni abusive, che hanno trasformato gli originari concessionari in meri percettori di lucrose rendite di posizione.*

Correttamente la Corte ha poi rilevato che *“la legislazione estense è improntata a schemi privatistici, che assimilano il diritto del concessionario all'enfiteusi, con la differenza però della mancanza dell'obbligazione di migliorare il fondo (e del diritto di affrancazione)”* mentre *“la disciplina delle cave nella legge mineraria del 1927, al pari di quella delle miniere, ha un'impronta schiettamente pubblicistica, direttamente ordinata a fini di utilità generale e comportante l'assoggettamento della coltivazione della cava alla vigilanza della pubblica amministrazione tendente a controllare che essa si svolga con modalità tecniche e con mezzi economici adeguati (cfr. sentenze nn. 20 del 1967 e 7 del 1982), con obbligo dell'imprenditore sia lo stesso proprietario del suolo o il terzo concessionario nel caso previsto dall'art. 45, secondo comma di mettere a disposizione dei funzionari delegati tutti i mezzi necessari per ispezionare i lavori (art. 29, richiamato per le cave dall'art. 45, ultimo comma)”*.

Non stupisce quindi che la Corte affermi che a questa situazione originaria di giuridificazione dell'attività cavatoria, data dalla legge mineraria, si è sovrapposto un ulteriore e ben più intenso regime di conformazione di essa: se ne sono già illustrati i passaggi salienti nella giurisprudenza costituzionale, poiché *“nel nuovo ordinamento costituzionale è emerso, con rilevanza crescente, un altro interesse generale, col*

quale la prosecuzione delle attività estrattive deve armonizzarsi, cioè l'interesse alla salvaguardia del territorio e dell'ambiente”.

La conclusione, fatale ed inevitabile della Corte data questa premessa, è stata la seguente: *“La diversa impostazione dei due sistemi e la reciproca inadattabilità di nuclei fondamentali delle rispettive discipline escludono che l'art. 64, terzo comma, del r.d. n. 1443 del 1927 possa essere interpretato come norma recettizia dell'ordinamento delle leggi estensi, nel quale i futuri regolamenti comunali dovrebbero inserirsi rispettandone le linee essenziali (cfr. relazione cit., pagg. 6, 47). L'art. 64 ha mantenuto in vigore la legislazione preunitaria solo in via transitoria, fino al giorno dell'entrata in vigore dei detti regolamenti: ai Comuni di Massa e Carrara è attribuito un potere regolamentare autonomo, con efficacia analoga a quella della legge e quindi abilitato anche a incidere sui rapporti privati in funzione di un rinnovamento della disciplina della coltivazione delle cave in conformità della legge mineraria e nei limiti della legislazione regionale protettiva del territorio e dell'ambiente.”.*

17) Sembra difficile contestare oggi queste affermazioni della Corte; basti pensare che il terzo comma dell'art. 64 cit. prevedeva un termine annuale (pacificamente ordinatorio) entro il quale sarebbe dovuta intervenire l'emanazione dei regolamenti comunali, mentre

ad oggi è noto che quello di Massa non è ancora intervenuto con la conseguente piena ultrattività dell'ordinamento estense per quest'ultimo Comune, – salva la sopravvenuta LRT 35/2015 che peraltro vi rinvia anch'essa ma, in realtà, la mancata attuazione del regolamento di Carrara del 1995 ha fatto sì che come titolo di godimento e di utilizzazione reale di tali beni si debba ancora risalire – nella maggior parte dei casi – alle concessioni livellarie anche per tale Comune; infatti, persino la più recente legge regionale in materia, la n. 35/2015 all'art. 32 di essa il cui titolo è “*Agri Marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara*”, ha confermato quella sorta di rinvio materiale all'ordinamento estense che secondo la Corte Costituzionale non era stato effettuato dall'art. 64 della legge mineraria, affermando che: “*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.*”.

Ci troviamo dunque in una situazione che potrebbe definirsi paradossale, ove suggestivamente verrebbe da affermare che nel particolare contesto sociale ed economico apuano, attraverso un'esperienza plurisecolare le res coinvolte dal processo cavatorio esprimono una loro giuridicità "originaria" che impedisce di trascurare il diritto in base al quale sono sorti i relativi rapporti di utilizzazione economica e ciò viene testimoniato proprio da quel legislatore regionale toscano del 2015 che intenderebbe *quam maxime riformarli*, ma questa è una riflessione meramente sociologica, che evidenzia però le contraddizioni logiche e gli errori di diritto su cui si fondano gli artt. 32 e segg. della L.R.T. 35/2015, magistralmente messi in luce nella relazione del Pres. Lipari, cui si rinvia.

18) Date le premesse sopra illustrate, la conclusione della Corte poteva dirsi – come già anticipato - scontata, anche se alcune sue affermazioni, rilette oggi, si traducono appunto in moniti che la L.R.T. 35/2015 non sembra aver rispettato.

Se i regolamenti comunali possono disporre liberamente della materia ed il titolo di godimento non è più un contratto "privatistico" avente comunque caratteri reali quale la "concessione

livellaria” – nata in epoca tardo imperiale romana, e particolarmente diffusa in tutto il medioevo giuridico sino alle codificazioni dell’800 e se le cave appartengono al patrimonio indisponibile dei Comuni, l’atto che regola il possesso del bene non può che essere la “concessione-contratto” e cioè quella sommatoria di atto amministrativo discrezionale e regolamento contrattuale che vi accede, “inventata” dalla Cassazione di Roma nel 1910 (con la sent. 12 gennaio 1910 in “Riv. Dir. Comm. 1910, p. 248) ed ormai divenuta un istituto di portata generale, particolarmente per le concessioni di beni.

19) Secondo la Corte innanzitutto, né legislazione estense (non più vigente) né l’art. 25 della legge mineraria esprimerebbero un principio fondamentale della materia circa l’importo dei canoni di concessione che dovranno essere pari a quelli di mercato secondo l’art. 32 comma 8 della legge 724/1994 – e questa affermazione della Corte non può certamente essere contestata, mentre per la Corte *“la disciplina delle cave in concessione non è soggetta alla norma di diritto intertemporale di cui all’art. 53 della legge mineraria, secondo cui “le concessioni e le investiture di miniere date senza limite di tempo, in base alle leggi fino ad ora*

vigenti, sono mantenute come concessioni perpetue, quando per esse non siasi incorso in motivi di decadenza". L'art. 45, secondo comma, richiama soltanto le norme contenute nel titolo II del decreto, mentre l'art. 53 è collocato nel titolo VI. Inoltre l'origine storica e la ratio della norma, introdotta per le concessioni perpetue di miniere nelle regioni in cui vigevano la legge sarda del 1859 e la legge lucchese del 1847, ne escludono l'applicabilità anche per analogia.”.

Però debbono essere sottolineate le affermazioni finali della sentenza, secondo cui “Ciò non significa che la regola della temporaneità delle concessioni, che i regolamenti dei Comuni di Massa e Carrara introdurranno in ossequio al principio dell'art. 21 della legge mineraria, avrà incondizionatamente efficacia immediata anche sui rapporti di concessione in corso, costituiti come perpetui sotto l'impero della legislazione estense. Sebbene l'efficacia immediata della nuova legge non sia una forma di retroattività, nel campo dei rapporti contrattuali (nella specie si tratta di concessioni-contratto) essa non opera in linea di principio, ma soltanto se così dispone la legge sopravvenuta (altrimenti sopravvive la disciplina precedente, la nuova dovendosi allora intendere riferita ai soli contratti futuri), nell'esercizio di un potere discrezionale limitato dal criterio della ragionevolezza (cfr. sentenze nn. 306 del 1993, 822 del 1988). L'attribuzione di efficacia immediata alla nuova legge sui rapporti

pendenti, in relazione a modalità qualificanti del loro contenuto come la clausola di durata perpetua, deve essere giustificata da esigenze di pubblico interesse o di ordine pubblico, emergenti nel caso in discussione dalla denunciata degenerazione della perpetuità originariamente apprezzata dal legislatore estense come incentivo dell'iniziativa privata ai fini dello sfruttamento razionale dei giacimenti marmiferi in una causa di inoperosità dei concessionari e di correlativo incremento delle subconcessioni abusive; tenuto conto anche del fatto che in molti casi di subconcessione non autorizzata l'azione del Comune per far pronunciare la decadenza del concessionario è ormai prescritta, essendo in sostanza un'azione di impugnativa negoziale.

Non viene, invece, in considerazione il limite dell'obbligo di indennizzo, posto che l'assoggettamento alla regola della temporaneità anche dei rapporti pendenti non comporta revoca, ma rinnovo della concessione in favore del medesimo concessionario, secondo la disciplina stabilita dal regolamento. La genericità della legge regionale, a torto censurata dal Governo, ha il pregio di lasciare impregiudicate le condizioni che dovranno concretamente essere valutate dai Comuni nell'esercizio della potestà regolamentare di cui sono investiti alle quali il principio della temporaneità della concessione avrà efficacia immediata anche sulla disciplina delle concessioni in corso alla data di entrata in vigore dei

regolamenti.”. Appunto qui sta il “monito” della Corte che la normazione regionale successiva ha trascurato, nei termini che infra illustreremo.

20) Inoltre, ad oltre un ventennio dalla sentenza è possibile richiamare l’attenzione su alcuni punti critici di essa che si sono suggestivamente individuati, o meglio su questioni ancora aperte, che nella logica del giudizio in via principale la Corte non ha esaminato.

Innanzitutto, se il regolamento comunale previsto dall’art. 64 della Legge mineraria potesse liberamente disciplinare la materia, nel nuovo regime del diritto di proprietà e di intrapresa economica conseguente agli artt. 41, 42 e 43 Cost., ovvero se potesse provvedervi la Legge Regionale nel dettare i criteri per l’approvazione di esso.

Questo è un problema che non sembrò essersi posto al momento della formazione del R.D. 1443/1927, sia per la nota flessibilità dello Statuto e conseguentemente dell’art. 29 di esso circa la tutela della proprietà e la relativa riserva di legge, sia e soprattutto perché l’opinione prevalente era quella illustrata nella relazione della commissione Piga, che – anche sulla base della coeva sentenza della I

Sezione Civile della Cassazione n. 1679/1954 (in “Foro It.” 1955, I, 534 con nota di G. Branca ed in “Giust. Civ. 1955, I, 1490 con nota di A.M. Sandulli), aveva concluso che *“Anzitutto non si comprende quale altra portata potrebbe avere l'ultimo comma dell'art. 64 del D.L. 29 luglio 1927, n. 1443, se ad esso non si attribuisse il significato di norma recettizia di un diritto preesistente che si è mantenuto in vigore. La facoltà dei Comuni di Massa e Carrara di disciplinare con apposito regolamento le concessioni “dei rispettivi agri marmiferi” ha per presupposto la ricognizione di un diritto dei comuni consistente nell'appartenenza delle cave ai medesimi. Altrimenti la norma non avrebbe senso. Infatti, poiché per le norme generali le cave, a differenza delle miniere, sono beni che possono formare oggetto di proprietà privata e sono lasciate in disponibilità del proprietario del suolo, le esigenze di interesse pubblico che sono connesse alla loro razionale coltivazione, potrebbero giustificare l'intervento dello Stato, nei casi previsti dal 2° comma dell'art. 45 della legge mineraria e nell'art. 826 c.c., non quello del Comune.*

A prescindere da questi rilievi, l'interpretazione chiara ed univoca nell'ultimo comma dell'art. 64, più volte richiamato, scaturisce dai lavori preparatori della legge mineraria, dai quali si rileva che intendimento del legislatore è stato sempre quello di mantenere in vigore le disposizioni speciali sulle cave di marmo di

Massa e Carrara.

All'uopo disponeva espressamente l'art. 95 del disegno di legge in data 28 aprile 1921, proposto dalla Commissione nominata con decreto reale del 7 novembre 1920, con l'incarico di studiare il problema della proprietà del sottosuolo per le opportune modificazioni da apportarsi al diritto vigente e di sottoporre a revisione le leggi minerarie vigenti per stabilire i criteri fondamentali tendenti alla unificazione legislativa della materia.

Nella relazione illustrativa di tale disegno di legge è detto: "l'art. 95, infine, abroga tutte le disposizioni delle vigenti leggi in materia di proprietà mineraria esistenti nelle varie provincie, mantenendo, tuttavia, in vigore le disposizioni attuali sulle cave di marmo di Massa e di Carrara, in considerazione del grande sviluppo industriale che è stato possibile sotto l'impero di esse, senza inconvenienti".

Il successivo disegno di legge ministeriale, presentato alla Camera dei Deputati nella seduta del 26 giugno 1921 riproduceva sostanzialmente quello studiato e proposto dalla Commissione reale, e nell'art. 78 così disponeva: "a) della legge 1 febbraio 1751 per le cave di marmo negli agri comunali delle vicinanze del Carrarese e del regolamento governatoriale 14 luglio 1846 modificato dalla notificazione governatoriale 3 dicembre 1846 per le cave di marmo del Massese".

Come è noto, il decreto legislativo 29 luglio 1927, emanato in virtù dei poteri delegati al Governo con la legge 14 aprile 1927, n. 571, è ricalcato sugli stessi principii e sui criteri essenziali fissati negli accennati lavori preparatori; e, per quanto concerne la norma transitori dell'ultimo comma dell'art. 64 relativa alle cave di marmo negli agri marmiferi dei Comuni di Massa e di Carrara, appare evidente che essa si ricollega, per il suo contenuto e il suo fine, alle disposizioni su richiamate dei precedenti disegni di legge che intesero mantenere in vigore le leggi speciali preesistenti.

È da notare che nell'art. 78 del disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati nel 26 giugno 1921 vi è l'esplicito riconoscimento che le cave di cui trattasi appartengono al Comune, come risulta dal tenore letterale della norma, la quale si riferisce "alle cave di marmo negli agri comunali delle vicinanze del Carrarese".

Senza questo inderogabile presupposto e senza l'implicito richiamo alla legislazione preesistente non potrebbe spiegarsi, come già si è detto, la facoltà concessa al Comune di disciplinare con norme regolamentari la concessione per la coltivazione delle cave."

21) In altre parole, il rispetto della riserva di legge in materia di disciplina delle situazioni reali inerenti all'attività cavatoria apuana era

inverato per tramite dell'ordinamento estense ritenuto avere "forza di legge" ed i regolamenti comunali "di uso dei beni comunali" rappresentati dagli agri marmiferi potevano legittimamente intervenire, nel regime dell'art. 131 n. 6 del T.U. 148/ 1915 e dell'art. 98 n. 12 del T.U. 383/1934, proprio perché non liberi ma aventi nella legislazione estense il "nucleo ispiratore", rectius la copertura legislativa (ed i necessari parametri di legittimità) come appunto avveniva nello schema di regolamento predisposto dalla stessa Commissione Piga (ed allegato alla sua relazione) in base alla conclusione che *"L'art. 64 contiene, quindi l'attribuzione di una normale potestà regolamentare, circoscritta da un doppio limite, cioè il divieto di emanare norme contrarie alle leggi o aventi carattere retroattivo. Ed è opportuno aggiungere che tutte le norme emanate nei ducati di Modena e di Carrara, sugli agri marmiferi, essendo state disposte e sanzionate dal Sovrano, dotato della "plenitudo potestatis", hanno l'efficacia formale delle leggi e perciò, a rigore, non potrebbero essere abrogate da norme regolamentari."*

22) Ma da questo punto di vista – come anticipato - il trentennio non era passato invano poiché, come accuratamente messo in luce nella relazione dell'Avv. R. Diamanti, a partire dai primi anni 80 del

‘900, anche in conseguenza dell’attribuzione alla giurisdizione amministrativa esclusiva della materia delle concessioni di beni ex art. 5 della L. 1034/1971, era intervenuta quella progressiva “pubblicizzazione” delle concessioni livellarie di cava, invece definite dalla Commissione Piga come *“un rapporto bilaterale che si inquadra nello schema di un contratto (livello) riconosciuto e regolato nel diritto medioevale, in quello statutario e nel diritto intermedio, nell’ambito del diritto privato, contratto che presenta molti elementi comuni col rapporto di enfiteusi, dal quale si differenzia soltanto in alcuni dettagli”*; ma ciò è avvenuto proprio per l’impossibilità di tradurre tale contratto reale agrario nel diritto contemporaneo, attraverso un’operazione qualificatoria dovuta esclusivamente al diritto giurisprudenziale conseguente alla legge sui TAR ed il cui punto di partenza non è certamente la relazione sopra citata, bensì l’autorevolissima opinione di A.M. Sandulli in nota a Cass. 1679/1954 nella Giustizia Civile del 1955, secondo cui *“E’ chiaro che tale sistema venne concepito in un’epoca in cui, specialmente in materia di rapporti patrimoniali, era tutt’altro che netta la distinzione tra istituti di diritto privato e istituti di diritto pubblico, e che utilizzò uno schema – quello del livello – usuale al diritto privato. Sembra però altrettanto chiaro che nelle finalità*

e nel meccanismo concepiti dall'antico legislatore (instaurazione del sistema di demanializzazione del sottosuolo; favor accordato al ricercatore; introduzione di una complessa istruttoria; conferimento della coltivazione intuita personae, e, corrispondentemente, temperamento del principio della perpetuità del diritto; obbligo del beneficiario di tener la cava operosa) ricorrono tutti gli elementi di quella che le leggi più moderne concepiscono come concessione di un diritto su un bene pubblico. Non v'h dubbio, quindi che un atto di "concessione livellaria ad uso di cava", che i Comuni oggi ponessero in essere in conformità dell'antica legislazione tuttora in vigore, non potrebbe essere configurato se non come vero e proprio atto di concessione di un diritto reale di natura pubblica".

23) Qui bisogna però intendersi, perché siamo in presenza non della moderna indisponibilità ex art. 828 2° e 3° comma del Codice Civile, perché non si tratta di cave sottratte al proprietario del fondo, in quanto esse permangono nella proprietà del Comune a far data dalla soppressione delle vicinanze di Carrara per effetto del decreto di Felice Baciocchi Principe di Lucca e Piombino del 17 luglio 1812 e quindi questa ragione di indisponibilità che, anche la Corte ha richiamato, in realtà non sussisterebbe, mentre è difficile ipotizzare che il patrimonio marmifero comunale sia attualmente destinato ad

un pubblico servizio in senso oggettivo, anche dilatando al massimo tale nozione.

Quindi, anche sotto questo profilo assistiamo ad una sorta di ultrattività della legislazione estense e dello Statuto Albericiano del 1574, poiché l'indisponibilità degli agri marmiferi nel senso della inalienabilità deriva da tali fonti ed è stato innanzitutto per opera della dottrina e della giurisprudenza che si è approdati al regime dell'art. 826 cod. civ. e ciò per negare ad un tempo la demanialità di tali beni ex art. 822, nonché la patrimonialità ex art. 828 che avrebbe consentito il permanere di rapporti esclusivamente privatistici, ma questa indisponibilità, sulla base della quale è avvenuta la mutazione in termini pubblicistici del rapporto che è nata dall'esigenza di qualificare in termini attuali un rapporto altrimenti non classificabile, è probabilmente frutto di un errore che dalla giurisprudenza è poi transitato nel regolamento comunale e nella Legge Regionale n. 109/1995 ed è quindi divenuto irreversibile, a meno che non si ritenga – come chi scrive - tutto ciò frutto di una sorta di eccesso di potere legislativo nel quale è caduta anche la L.R.T. 35/2015, poiché tale classificazione pertiene all'ordinamento civile e quindi oggi alla

legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117 2° comma della Costituzione.

24) Il diritto “vivente”, che la Corte Costituzionale ha presupposto nella sua ricostruzione del regime giuridico di godimento e di utilizzazione degli agri marmiferi apuani, non era dunque più quello sul quale la Commissione Piga e la coeva giurisprudenza della Cassazione Civile degli anni 50 del ‘900 avevano fondato le proprie analisi e questo spiega il duplice fenomeno che si è verificato e cioè che la Corte Costituzionale non si è accorta che la delibera legislativa della Regione Toscana del 28 febbraio 1995, che ha poi dato luogo alla L.R.T. 109/1995 realizzava una vera e propria espropriazione di un diritto reale, la concessione reale livellaria di durata indefinita e cioè sino all’esaurimento del giacimento, la quale, senza alcun indennizzo si trasformava in concessione amministrativa di beni di natura temporanea e che lo “strumento” di questa trasformazione diveniva il regolamento comunale previsto dall’art. 64 del R.D. 1443/1927.

25) In realtà, proprio perché il regolamento era “autorizzato” dell’art. 64, per usare le parole della Corte (e della Commissione Piga

che però ne interpretava il contenuto normativo possibile in termini opposti), la violazione ad un tempo degli artt. 41,42 e 43 Cost. doveva farsi risalire a tale fonte legislativa, ma ciò avrebbe dovuto imporre, nel giudizio in via principale, l'autorimessione da parte della Corte della relativa questione di costituzionalità, il che era assai improbabile nella logica di tale giudizio, ma avrebbe dovuto essere inevitabile, se la Corte non avesse utilizzato l'espedito che infra illustreremo, precisandosi però da parte di chi scrive che né la legge regionale in materia di "cave e torbiere" né, a fortiori, alcun regolamento comunale, avrebbero potuto determinare quel fenomeno espropriativo ex lege in realtà avvenuto in materia, poiché la disciplina dei diritti reali inerenti l'attività cavatoria apuana è materia di diritto privato, che presuppone la legge dello Stato, tanto che alla luce del nuovo art. 117 2° comma Cost. la diremmo materia di "ordinamento civile" e la fondatezza di questa ricostruzione è stata confermata proprio dalla sentenza n. 228/2016 della Corte Costituzionale, che illustreremo infra.

Quindi, nel regime della Costituzione del 1948 la legge delegata statale rappresentata dal R.D. 1443/1927 avrebbe incontrato il

limite della mancanza dell'indennizzo, previsto sia dall'art. 42 che dall'art. 43, tenendosi presente la difficoltà di fare ricadere la vicenda in oggetto nelle categorie di quest'ultima disposizione costituzionale, la quale ha avuto attuazione soltanto nel caso della istituzione dell'Enel, ente pubblico economico, e della espropriazione delle concessioni delle imprese private produttive di energia elettrica, con la L. 1643/1962 (su cui v. Corte Cost. sent. n. 14/1964), mentre per le fonti di autonomia vi sarebbe comunque stato il limite insuperabile del diritto privato.

26) Ma come ha fatto la Corte a superare abilmente questo problema, apparentemente negandolo, ma in realtà risolvendolo in termini sostanzialmente favorevoli agli ex-“livellari”, nonostante che ciò sia sfuggito del tutto alla giurisprudenza successiva alla sentenza n. 488/1995 e soprattutto alla Legge Regionale Toscana n. 35/2015, ma non al regolamento comunale del 1995, più aderente alla “natura delle cose”.

Il ragionamento della Corte, come abbiamo visto, è partito dalla negazione che in materia trovasse applicazione l'art. 53 della Legge mineraria, perchè disposizione speciale, dettata esclusivamente per le

concessioni minerarie perpetue che il R.D. 1443/1927 aveva profuturo eliminato, ma in realtà è giunto a ricreare una norma analoga, appunto per superare “il limite dell’obbligo dell’indennizzo” *“posto che l’assoggettamento alla regola della temporaneità anche dei rapporti pendenti non comporta revoca, ma rinnovo della concessione in favore del medesimo concessionario, secondo la disciplina stabilita dal regolamento.”*.

27) In altre parole, solo il tendenziale rinnovo a tempo indeterminato della concessioni livellarie in atto, nella attuale forma di concessioni amministrative di beni, renderebbe la vicenda non in conflitto con l’art. 42 della Costituzione e quindi possiamo dire che la ricaduta immediata di questa conclusione della Corte, il regolamento comunale approvato con la deliberazione del Consiglio Regionale Toscano n. 115 del 29.2.1995 all’art. 9 di esso l’aveva ben presente, prevedendosi in esso il rinnovo della concessione a favore del precedente concessionario, senza soluzione di continuità.

Al contrario, si porrà in radicale contrasto con il *decisum* della Corte Costituzionale la disciplina regolamentare introdotta dagli artt. 38 e 39 della L.R.T. 35/2015, i quali prevedono che le concessioni “esistenti” – che in realtà sono ancora le concessioni livellarie del

diritto estense poiché il regolamento comunale del 1995 non ha ancora avuto attuazione sostituendosi i precedenti titoli con le nuove concessioni amministrative di beni – siano rinnovate, alla scadenza del periodo transitorio di 7 anni decorrente dal 31.10.2016 previsto da essa, mediante “procedure ed evidenza pubblica” ed il luogo per far valere questo vulnus permanente alla situazione soggettiva reale dei concessionari attuali – nei termini che si ricavano dalla relazione del Presidente Lipari – sarà appunto rappresentato dalla impugnazione del nuovo regolamento comunale previsto dall’art. 39 della L.R.T. citata.

28) La Corte, quindi, per unificare il passato col futuro degli agri marmiferi apuani, ha creato essa stessa una norma “transitoria” dai contenuti analoghi agli artt. 53 e 54 della legge mineraria, che era inevitabile, perché altrimenti l’ablazione reale così verificatasi avrebbe imposto, secondo la Costituzione ed in base all’art. 1 del 1° protocollo aggiuntivo alla CEDU l’obbligo dell’indennizzo e così facendo la Corte ha risolto, con una pronuncia che in realtà viene ad assumere i contenuti di una sentenza interpretativa di rigetto, i problemi di costituzionalità che la legge Regionale Toscana poi

divenuta la n. 109/1995 avrebbe posto, che si sono in sintesi sopra delineati.

Certamente è stata una soluzione di compromesso, come spesso avviene nell'ambito di quell'opera di bilanciamento tra diritti e valori che la Corte persegue, ma si tratta di un compromesso che oggi viene ad essere vivificato e reso più efficace a favore di quelli che sono tutt'ora i livellari proprio dall'evoluzione della Corte in materia di contenuti del "diritto europeo" di proprietà e relative tutele, che la relazione del Presidente Lipari ha magistralmente illustrato ed alla quale è d'obbligo rinviare per non ripetere in peggio le stesse nozioni.

29) In conclusione, possiamo dire che quella degli agri marmiferi apuani è una vicenda "antistorica", nel senso che il combinato disposto dell'art. 64 della legge mineraria con l'interpretazione giurisprudenziale di esso, il cui punto di arrivo è rappresentato dalla sentenza n. 488/1995 della Corte Costituzionale ha risolto il conflitto tra il "direttario" (e cioè il Comune titolare del dominio diretto) e l'«utilista» (e cioè il livellario che disponeva concretamente del bene e ne aveva l'uso conforme alla sua natura a favore del

primo) sostanzialmente creando una sorta di notte del 4 agosto 1789 alla rovescia, quando l'Assemblea Nazionale abolì tutti i diritti feudali ed i censi e i livelli, trasformando quello che sino ad ora era il dominio utile del diritto intermedio, nell'ottica di una proprietà frazionata verticalmente, nel moderno diritto di proprietà "esclusivo", secondo un processo conclusosi col codice Napoleone del 1804, ma questa trasformazione in senso "moderno" non era nelle intenzioni del legislatore del 1927 ed oggi dobbiamo ancora una volta prenderne atto, a testimonianza che le res coinvolte sembrano esprimere quella loro "giuridicità originaria" che in realtà ancora oggi non fuoriesce dal diritto estense, come, suo malgrado, lo stesso art. 32 1° comma della L.R.T. 35/2015 conferma esplicitamente.

30) Quest'analisi, forse troppo estesa, ma allo stesso tempo ancora frammentaria ed incompleta, vuole segnalare quanti problemi irrisolti siano a tutt'oggi individuabili nel passaggio dalle concessioni livellarie di diritto estense, che permangono ancora in una situazione eminentemente fattuale di ultrattività, alle nuove concessioni amministrative temporanee introdotte dalla legislazione regionale Toscana e dal regolamento comunale di Carrara nel 1995, ma,

proprio per l'inattuazione pratica di tale nuovo ordinamento della materia, destinate ad avere in realtà attuazione nel regime dell'attività cavatoria apuana introdotto dagli artt. 38 e 39 della L.R.T. 35/2015.

31) Al confronto, trattare della sentenza n. 228/2016 della Corte Costituzionale è compito più agevole, anche se il “non detto” di tale sentenza, e cioè il non esaminato in quanto assorbito ai fini del decidere, essendo stata rilevata con essa l'incompetenza – in senso costituzionale – del legislatore regionale Toscano a trattare delle cave appartenenti ai c.d. “beni stimati” in quanto materia di “ordinamento civile” riservata alla legge dello Stato ex art. 117 2° comma lett. 1 Cost., lascia un grandissimo spazio all'interprete e la proposta legislativa del Consiglio Regionale Toscano, esaminata nella relazione del Presidente Lipari, unitamente all'ulteriore pendenza del giudizio a quo davanti alla Corte d'Appello di Genova escludono che si possa pronunciare la parola fine circa le controversie afferenti al regime proprietario di tali beni .

32) Quali beni. Innanzitutto?

Con la consueta chiarezza, la Commissione Piga li definisce “per differenza” nei seguenti termini: “*Il primo regolamento degli agri marmiferi*

è consacrato nello “Status Carrariensis” emanato da Alberico Cybo I Malaspina con atto dato in Massa il 14 agosto 1574. La relativa disciplina è contenuta nel libro II, capo 40 e 64. La proprietà degli agri spetta alle vicinanze (la stessa espressione “ager” dello Statuto sta ad indicare la proprietà delle vicinanze). Erano queste delle corporazioni territoriali costituite nella circoscrizione del Comune, a guida di sezioni o frazioni di esso. Lo statuto non dice quale sia il titolo del loro dominio ed è tuttora discusso se l’origine sia da ricercare in una concessione feudale, ovvero nell’usucapione dei beni di uso promiscuo già di proprietà comunale. È comunque indubitato che le vicinanze , come entità giuridiche autonome, abbiano conservato nei secoli il dominio unicamente sugli agri fino a che, con decreto del 17 Luglio 1818, Felice I, principe di Lucca e di Piombino, ne dispose la soppressione e la riunione degli agri marmiferi nel patrimonio del Comune.

Lo Statuto di Carrara conteneva, inoltre, norme sulla utilizzazione degli agri ed all’uopo disponeva:

1) che i beni sono imprescrittibili; 2) che la coltivazione avviene in forma di livello; 3) che chiunque detenga o possieda beni di proprietà delle vicinanze è tenuto ad una prestazione annua, in denaro o in natura, in favore delle medesime; 4) che il livellario ha il pieno diritto di godimento e può alienare il

bene, quando ne abbia ottenuto autorizzazione dalla Vicinanza; 5) che qualunque atto di disposizione del diritto, che non sia stato autorizzato, è radicalmente nullo.

Dai documenti in nostro possesso non è possibile conoscere quale fosse la disciplina degli agri dopo lo Statuto di Carrara. La materia, del resto, era riservata alla autonomia delle Vicinanze ed è probabile che queste non sempre si preoccupassero di tutelare i beni contro le abusive occupazioni; sicchè in questo periodo molti livellari, o invertendo i titoli del possesso o continuando a possedere le cave “uti domini” per tempo immemorabile, si sottrassero al controllo delle Vicinanze a tal punto che curarono di far iscrivere le cave, a loro nome, negli estimi dei particolari.

Questa era la situazione delle cose prima che intervenisse l'ordinamento di Maria Teresa, Duchessa di Massa, dato in Massa, con la legge 1° febbraio 1751. In questa legge si riafferma il pieno dominio delle Vicinanze su tutti gli agri marmiferi, ma nel contempo si dispone, nei riguardi delle cave già aperte, riconoscendo il diritto di proprietà a favore dei privati che avessero già allibrata la cava in proprio nome da almeno venti anni o che fossero in grado di giustificarne il possesso con un giusto titolo d'acquisto.

Dopo di che, portata a compimento la nuova allibrazione degli estimi, con la

cancellazione di chi non avesse potuto giustificare il possesso con la produzione del titolo e con l'iscrizione di chi pur non iscritto, tale giusto titolo avesse provato, fu imposto l'obbligo a tutti i possessori di cave già aperte, che non avessero preferito restituirle nella disponibilità delle Vicinanze, di riconoscere il dominio eminente della Comunità e di corrisponderle una prestazione annua dopo essersi obbligati per pubblico strumento in forma di livello.”.

33) Si tratta cioè degli “agri marmiferi” di proprietà dei particolari e quindi – per usare la terminologia del vigente regolamento del Comune di Carrara approvato con la deliberazione del Consiglio Regionale Toscano n. 115/1995 - di quelli non intestati a quest’ultimo come piena proprietà o come dominio diretto nel Catasto Estense approvato con editto sovrano del 27 novembre 1824, che peraltro l’art. 32 2° comma della L.R.T. 35/2015, attraverso una formulazione “ellittica” che dava luogo ad una disposizione apparentemente interpretativa e “ricognitiva” *riteneva anch’essi appartenenti al patrimonio indisponibile comunale degli agri marmiferi di cui alle concessioni livellarie già rilasciate dai Comuni di Massa e Carrara e dalle sopprese vicinanze di Carrara*”, unificandone quindi il regime giuridico a quelli oggetto della sentenza della Corte Costituzionale n.

488/1995.

34) Si trattava dunque della surrettizia (ma non troppo) espropriazione *ex lege* degli agri marmiferi, sino ad allora e da molti secoli addietro di proprietà privata, attraverso quello che poteva dirsi una sorta di eccesso di potere legislativo da parte della Regione Toscana, sotto il profilo dello sviamento, poiché in realtà non c'era la possibilità di una disposizione di interpretazione autentica – mancando in radice quanto meno un accertato contrasto giurisprudenziale – bensì si veniva ad introdurre una nuova normativa nell'ordinamento degli agri marmiferi e cioè che anche i c.d. “beni stimati” appartenessero al patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e di Carrara.

Se ci è consentito il riferimento, proprio in relazione ad una plurisecolare prassi contrattuale che dal XV secolo ci conduce ai nostri giorni sino alla causa di accertamento che ha dato luogo alla sentenza n. 228/2016, potremmo dire che l'art. 32, comma 2, l. reg. cit., mostra di integrare un episodio di singolare astrattezza ed “illuminismo giuridico”, ove si è inteso porre nel nulla quella prassi contrattuale costante nei secoli il cui momento di formalizzazione è

stato proprio l'editto di Maria Teresa del 1751, in base al quale i beni stimati hanno circolato e su di essi si sono fondate situazioni proprietarie esclusive, cosicché, disconoscere gli esiti della costante attività contrattuale in questo senso, significherebbe negare l'effettività di un diritto che si forma anche dal basso, attraverso una serie interrotta di atti negoziali i quali, per usare le felici parole di C. Vivante, esprimono "la voce del diritto che viene su dalle cose" (Trattato di Diritto Commerciale, Vol. 1, Torino, Bocca 1893, Prefazione part. VII), che l'Editto di Maria Teresa del 1751 aveva appunto saputo "ascoltare".

35) In questo contesto, la risposta della Corte Costituzionale con la sentenza n. 288/2016 non poteva essere più chiara:

“La riconduzione dei beni stimati 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, in base alla giurisprudenza di questa Corte, esula, nella materia, dalle competenze della Regione.

Infatti, «come precisato da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2006, la

potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile» (sentenza n. 290 del 2009). 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. Il che è accaduto non in ragione degli interessi pubblici che il legislatore regionale ha inteso tutelare, ma perché a tale tutela la Regione deve, se lo ritiene, provvedere con le competenze che possiede, non con competenze che costituzionalmente non le spettano.”.

36) Il carattere “assorbente” del vizio di incompetenza, tenuto conto che la Regione non avrebbe più potuto disciplinare con legge la materia, rendeva infatti processualmente non economico e del tutto ultroneo che la Corte di pronunciasse sulle ulteriori questioni di costituzionalità, che erano state sollevate essenzialmente in via incidentale dal Tribunale di Massa, poiché non vi sarebbe stato alcun effetto “conformativo” utile della sentenza, ma sarà ancora utile riferirle infra, tenuto conto che l'art. 32 2° comma della L.R.T. 35/2015 è stato sostanzialmente “doppiato” nel progetto di legge di iniziativa del Consiglio Regionale Toscano ex artt. 121 2° comma

Cost. di cui ha trattato il Pres. Lipari nella sua relazione.

C'è tuttavia un “ma” di cui si deve preliminarmente trattare: nel paragrafo 5.2 della parte in diritto della sentenza n. 228/2016 della Corte Costituzionale si compie una sorta di unificazione della *ratio legis* dell'art. 32 2° comma cit. con quella 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 estimati».

Quali fossero tali beni e quale dovesse essere il loro effettivo regime giuridico fu materia di controversia negli anni successivi.”.

La Corte peraltro ritiene, dopo averle sommariamente ricostruite che *“le vicende successive all'editto del 1751, dunque, sono segnate da una sequenza di plurisecolari inefficienze dell'amministrazione, che hanno impedito le verifiche e gli accertamenti necessari a porre ordine alla materia.”.*

A fronte di ciò, la conclusione della Corte, come già rievocato nell'incipit della presente relazione, è comunque che nel “diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo” i beni estimati non sono mai stati trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune e la conferma definitiva di ciò la Corte la ricava persino dal tutt'ora vigente art. 1 della L.R.T. 109/1995, cosicché l'accoglimento della questione di costituzionalità era per così dire necessitato, per il contenuto normativo della disposizione censurata inevitabilmente afferente all'ordinamento civile di competenza della legge dello Stato, poiché l'oggetto di essa era il regime del diritto di proprietà.

37) Dobbiamo però domandarci se queste notazioni “sociologiche” della Corte hanno un fondamento e se esse potrebbero condizionare l'interprete.

Il “condizionamento” deve escludersi, perché non siamo in presenza di una interpretativa di rigetto, oppure di accoglimento, ovvero di altra tipologia di sentenza “manipolatrice”.

Anzi tutto il paragrafo 5.2 della parte in diritto della sentenza è totalmente estraneo alla sua *ratio decidendi*, non ne rappresenta un

antecedente logico o giuridico né del dispositivo, né della parte motiva di essa ove si esplicitano le rilevate ragioni di invalidità costituzionale della norma sottoposta all'esame della Corte; del resto, l'espressione usata in sentenza "è ben possibile", esprime una sorta di preferenza dubitativa della Corte per una interpretazione dell'editto teresiano smentita da un plurisecolare "diritto vivente", davanti al quale la Corte si è arrestata, poiché una così radicata consuetudine interpretativa, immutata dal diritto preunitario sino all'attualità (e cioè sino alle sentenze del Tribunale di Massa e della Commissione Tributaria Provinciale ricordate dal Giudice de quo), impedisce che ad una disposizione che ha vissuto con questo contenuto normativo per oltre duecentocinquanta anni, improvvisamente si possa attribuirgliene un significato diverso e questa è stata una lezione di grande realismo giuridico da parte della Corte, ove essa ha reso omaggio ad un diritto vivente che è consapevole di non poter modificare, perché non si trattava della disposizione oggetto dello scrutinio, bensì di quella asseritamente interpretata dalla Regione Toscana *contra consuetudinem*, come ricordato dal Prof. Mario Esposito nella sua nota alla sentenza in

oggetto nella “Giurisprudenza Costituzionale”.

38) A questo punto dobbiamo ancora domandarci due cose, e cioè se questa opinione espressa in termini dubitativi della Corte abbia qualche fondamento, ma in realtà è la stessa Corte che sembra smentirlo richiamando il diritto vivente di segno opposto e se quest'ultimo abbia la forza di precludere sul piano costituzionale eventuali interventi del legislatore statale nella materia dei beni estimati, ricordando che queste sono le conclusioni della relazione del Pres. Lipari, cosicché potremo esprimere una sorta di opinione concorrente.

39) Con tutto il rispetto per la Corte, abbiamo già riferito la "storia" dei beni estimati come ricostruita dalla commissione Piga e fatta propria dal Comune di Carrara che pubblicò a stampa la relativa relazione nell'agosto del 1955.

Infatti, il diritto di proprietà in questione ha trovato il suo definitivo riconoscimento nella “legge” 1 febbraio 1751 di Maria Teresa, così come venne qualificato tale atto ad un tempo giurisdizionale e normativo dalla Commissione Piga-Vassalli-Giannini e, come vedremo tra poco, dalle Sezioni Unite civili della Cassazione, che lo

interpretarono in questi termini.

Ciò poichè l'Editto di cui sopra, nel regime delle fonti anteriore alle moderne codificazioni, veniva ad assumere il rango che oggi si direbbe di legge formale emanata dal Principe investito del Feudo Imperiale (Carrara, infatti, prima del Congresso di Vienna, era un Feudo diretto dell'Impero del quale Maria Teresa Cybo Malaspina ebbe regolare investitura dall'Imperatore Francesco I con diploma del 23 giugno 1744), poichè il termine legge era riservato soltanto alle fonti normative promananti dall'Imperatore, e come tale era stato considerato dall'art. 64 della Legge Mineraria (R.D. 1443/1927).

Ma qualunque fosse il termine usato dal Principe per designare i propri provvedimenti legislativi, la sostanza non mutava, perchè nell'ordinamento statale il sovrano impersonava il potere legislativo, ed ogni sua manifestazione di volontà, in conseguenza della "*plenitudo potestatis*", assurgeva a forza di legge.

Di conseguenza, come dimostrato dalla Relazione Piga-Vassalli-Giannini, il problema del rapporto tra lo "statutus carrariensis" del 1574 e la "legge di Maria Teresa" veniva risolto quanto meno in base

al dato cronologico trattandosi di fonti che, nella peggiore delle ipotesi, possono essere pari ordinate in quanto promananti dal Principe in conseguenza di tale “plenitudo”.

Ciò conferma il potere di Maria Teresa di riconoscere sia in sede giurisdizionale, sia in sede legislativa, il diritto di proprietà privata dei Beni Estimati in capo ai “Particolari”.

- Inoltre già antecedentemente all’Editto teresiano del 1751 sussistevano atti di trasferimento della proprietà di cave come è stato dimostrato nella causa di merito che ha dato luogo alla sentenza n. 228/2016.
- Tutti i provvedimenti normativi del XVIII e XIX secolo, successivi all’Editto teresiano del 1751, considerano pacificamente i beni Estimati come proprietà privata. In particolare sono stati citati:

❖ L’art. 11 dell’Editto Maria Teresa
Cybo Malaspina del 21.12.1771.

- ❖ L'art. 7 del decreto sulle miniere n. 246 del 9.8.1808 emanato da Napoleone I, dove vi è riferimento ai proprietari di cave.
- ❖ La notificazione governatoriale Petrozzani del 24.9.1823, provvedimento normativo che ha costituito il primo catasto particellare del Comune di Carrara, indicando i criteri per l'iscrizione di beni come appartenenti al Comune o viceversa ai privati.
- ❖ La notificazione governatoriale del 14.7.1846, che, all'art. 2 comma 13, lettera H, prevede la *recognitio in dominum* nei confronti del Comune ogni 29 anni per i conduttori di livelli di proprietà del Comune (Agri

Marmiferi) e non per i proprietari dei
“Beni Estimati”

L'opinione dottrinale pacifica nel periodo post unitario ha sempre riconosciuto l'esistenza di beni di proprietà privata tra le cave di Carrara.

Questa ricostruzione venne appunto confermata dalle non recenti parole della Corte di Cassazione (Sez. I civile, 24 maggio 1954, n. 1679, in Foro It., 1955, I, c. 1679), secondo la quale *“come è noto, nel diritto preunitario vi era varietà di sistemi normativi per le miniere. I principali erano fondiario, secondo il quale la proprietà, delle miniere spettava ai proprietari dei fondi soprastanti; il regalistico, per quale il sottosuolo apparteneva al Sovrano in virtù del suo dominio eminente su tutto il territorio demaniale, per il quale le miniere erano dello Stato, che ne curava in coltivazione per mezzo di privati o per gestione diretta, non allo scopo di procurare un'entrata all'erario, ma per finalità, d'interesse pubblico e di economia generale; che riconosceva a chiunque in facoltà, di ricercare giacimenti minerari ed attribuiva la proprietà della miniera allo scopritore, a condizione che avesse la capacità e i mezzi per coltivarla, ovvero a chi dimostrasse di possedere tali requisiti. Questi sistemi si riferivano alle miniere propriamente dette e non alle cave, le quali avevano invece una regolamentazione*

*giuridica pressoché generale di puro diritto privato, nel senso che la proprietà era riconosciuta al proprietario del fondo. Faceva eccezione alla regola peraltro il sistema estense, relativo alle cave di marmo di Massa e Carrara, disciplinato dalla legge 1 febbraio 1751 di Maria Teresa e dal regolamento 14 luglio 1846 del Governatore dei Ducali Dominii di Massa e Carrara e della Provincia della Lunigiana estense (modificato dalla notificazione 3 dicembre 1846). **Secondo tale sistema, le cave già, aperte ed intestate ai privati nei termini stabiliti dalla legge del 1751 erano considerate di proprietà privata mentre tutte le altre erano comunali***’.

Ed anche le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione (sentenza 14 ottobre 1967 n. 2462, in Foro It., 1967, I, c. 2283) confermarono “che, nel diritto preunitario, alla varietà di sistemi normativi per le miniere, si contrapponeva, per le cave, una regolamentazione giuridica pressoché uniforme, nel senso che la proprietà era riconosciuta al proprietario del fondo. Faceva eccezione alla regola, tuttavia, il sistema estense, relativo alle cave di marmo di Massa e Carrara, disciplinato dalla legge 1° febbraio 1751 di Maria Teresa e dal regolamento 14 luglio 1846 del governatore dei ducali dominii di Massa e Carrara e della provincia di Lunigiana estense (modificato dalla notificazione 3 dicembre 1846). Secondo tale sistema, le cave già aperte e intestate ai privati nei

termini stabiliti dalla legge del 1751, erano considerate di proprietà privata, mentre tutte le altre erano comunali”.

Infine, sempre le Sezioni Unite civili (sentenza 8 luglio 1972 n. 2291, in Foro It., 1972, I, c. 2797), nel decidere un regolamento di giurisdizione riconoscendo il diritto soggettivo dei concessionari delle cave all’uso delle relative strade di accesso nei confronti del Comune concedente, riaffermavano che *“a norma delle legge 1° febbraio 1751 di Maria Teresa, duchessa di Massa e principessa di Carrara, le cave già aperte ed intestate ai privati nei termini da essa legge stabiliti, erano considerate di proprietà privata. Le altre costituivano beni di proprietà perpetua ed inalienabile dei comuni, e potevano venir concesse per lo sfruttamento ai privati, i quali, attraverso la concessione, acquistavano un diritto denominato <livello perpetuo>, trasmissibile a chiunque mortis causa o per atto tra vivi”.*

Prosegue ancora tale importante sentenza, per decidere la questione di giurisdizione, affermando che “ora, per quanto riguarda la qualificazione della posizione soggettiva dei concessionari rispetto all’uso delle strade che servono alle cave, non può certamente sostenersi che tale uso rientri, insieme con il godimento, nel diritto che essi hanno sulle cave. Se così fosse, un’affermazione analoga dovrebbe farsi per coloro che delle cave, in virtù della legge di Maria Teresa, sono

privati proprietari, e ciò sarebbe in contrasto con il diritto di proprietà che, secondo le ricordate norme della legislazione estense, spetta al comune sulle strade delle quali si tratta”.

40) Del resto, proprio da queste fonti la Corte Costituzionale aveva tratto quel diritto vivente posto a base della sua sentenza, il quale precluderebbe anche al legislatore statale di intervenire con effetti surrettiziamente espropriativi sul regime giuridico di beni estimati, per le ragioni appunto “non dette” dalla Corte Costituzionale, perché esulanti dall'economia della sentenza di contenuto "cassatorio" puro a fronte del rilevato vizio di incompetenza, ma ben chiarite nell'ordinanza di rinvio del Tribunale di Massa del 17 marzo 2016.

Ripercorriamole dunque, nell'ottica dei limiti alla eventuale legislazione statale che possa intervenire in materia.

Innanzitutto permane attuale ed insuperabile la violazione degli artt. 42 e 97 Cost., rilevata dal Tribunale nei termini estremamente lineari, *“poiché intende realizzare una sorta di espropriazione di quei beni in un caso non previsto dalla legge, senza indennizzo, e senza l'indicazione di un motivo d'interesse generale che la giustifichi.*

E poichè l'attività dell'amministrazione deve essere regolata -

a norma dell'art. 97 Cost. - dai principi del buon andamento e dell'imparzialità, la norma appare censurabile anche sotto questo profilo, e cioè per contrasto con l'art. 97, perchè realizza l'effetto espropriativo in difetto di un regolare procedimento amministrativo governato da quei principi.”.

A ciò aggiungasi, secondo il Tribunale: “Il contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 del protocollo n. 1 CEDU.

La norma costituzionale richiamata stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Orbene, l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, rubricato «Protezione della proprietà», stabilisce che «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale».

La giurisprudenza della Corte Europea ha stabilito, in proposito, il principio secondo cui, ai fini del rispetto del diritto fondamentale alla proprietà, l'espropriazione può essere disposta solo per la realizzazione di una utilità sociale e dietro pagamento di un indennizzo commisurato al valore venale

del bene (cfr. Corte Europea, Grande Chambre, 29 marzo 2006).

La norma impugnata, al contrario, realizza l'espropriazione di fatto dei Beni Estimati di cui si è detto senza indicazione alcuna delle ragioni di utilità sociale che intende realizzare e senza alcuna previsione di indennizzo.”

E' evidente che questi rilievi sono insuperabili e rappresenterebbero una preclusione anche per il legislatore statale. Infatti, che nel nostro ordinamento non possono avvenire espropriazioni né formali, né sostanziali, senza che sia individuata una pubblica utilità, con relativo giusto procedimento e senza indennizzo, è assolutamente pacifico, come si ricava dall'art. 42 Cost., ed a ciò si oppone anche l'art. 1 del I protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, indirettamente costituzionalizzato ex art. 117, 1° comma Cost. (come accuratamente messo in luce da Corte Cost. n. 348 e 349/2007) ed inoltre, con effetti diretti limitati all'applicazione del diritto comunitario, per tramite dell'art. 6 del TUE, anche l'art. 17 della “Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea” il cui contenuto normativo ed il livello di protezione assicurata sono identici alla norma convenzionale del 1° Protocollo della CEDU.

Quindi, è agevole concludere che nemmeno con la legge dello Stato si potrebbe oggi disporre l'espropriazione delle cave di Carrara storicamente appartenenti ai "beni estimati", senza che ne sussistano i presupposti e le relative garanzie procedurali e senza indennizzo, per il contrasto con l'art. 42 Cost. e con la norma interposta ex art. 117 comma 1° Cost. rappresentata dall'art. 1 del 1° Protocollo della CEDU; inoltre tale indennizzo dovrebbe essere pari al valore di mercato del compendio ablato (anche qui è sufficiente ricordare Corte Cost. n. 349 e 349 del 2007).

41) Del resto l'"accertamento" compiuto dalla Corte Costituzionale, circa il plurisecolare diritto vivente per il quale i beni estimati sono sempre stati considerati di proprietà privata, renderebbe in realtà del tutto irrilevante risalire - a questi fini - alla diversa interpretazione che si sarebbe potuta dare nel 1751 all'Editto di Maria Teresa, proprio perché il "*tractatus*" di tali beni è ormai irreversibile nell'ordinamento europeo della proprietà.

Inoltre, il giudice a quo vi accenna appena, ma senza ripetere l'analisi in profondità di questa evoluzione compiuta nella relazione del Presidente Lipari, è sufficiente ricordare la piena adesione ad essa

della Corte Costituzionale secondo la quale “*A proposito della nozione di «bene», ai sensi dell’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, la giurisprudenza della Corte EDU – alla quale hanno fatto riferimento anche il rimettente e gli intervenienti funzionari del Ministero della giustizia – è costante nell’affermare che essa può comprendere sia «beni attuali» sia valori patrimoniali in virtù dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno una «aspettativa legittima» («*ésperance légitime*» in francese e «*legitimate expectation*» in inglese) di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà (Grande Camera, sentenza 7 febbraio 2013, *Fabris contro Francia*, e sentenza 28 settembre 2004, *Kopecky contro Slovacchia*; in senso conforme, tra le tante, sezione seconda, sentenza 23 settembre 2014, *Valle Pierimpiè Società agricola s.p.a. contro Italia*, e sentenza 18 maggio 2010, *Plalam s.p.a. contro Italia*). Non può, all’opposto, essere considerata un «bene» la mera «speranza» («*espoir*» in francese e «*hope*» in inglese) di vedersi riconosciuto un diritto di proprietà che si è nell’impossibilità di esercitare effettivamente (Grande Camera, decisione 2 marzo 2005, *Von Maltzan e altri contro Germania* e sentenza 28 settembre 2004, *Kopecky contro Slovacchia*; in senso conforme, sezione seconda, sentenza 23 settembre 2014, *Valle Pierimpiè Società agricola s.p.a. contro Italia*).” (sent. n. 214/2016).*

42) Pertanto, per valutare la lesione del diritto di proprietà qui ipotizzata viene in rilievo essenzialmente l'effettività dei diritti dominicali dei titolari dei beni stimati, che è piena (nel senso dell'art. 832 c.c.) e non è condizionata dai limiti storici del relativo diritto come la situazione reale dei livellari e la semplice lettura del catasto estense del 1824 lo dimostra, già con riferimento a tale ordinamento preunitario.

Di conseguenza, resterebbe ineludibile la necessità del giusto indennizzo, i cui contenuti sono stati così chiariti dalla Corte Costituzionale; *“giova ricordare che sia la giurisprudenza di questa Corte che quella della Corte EDU hanno individuato in materia di indennità di espropriazione un nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, garantito dall'art. 42, terzo comma, Cost., e dall'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, in virtù del quale l'indennità di espropriazione non può ignorare «ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene», né può eludere un «ragionevole legame» con il valore di mercato (da ultimo sentenza n. 181 del 2011 e prima ancora, sentenza n. 348 del 2007).*

In applicazione di tale principio, l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve realizzare, in primo luogo, un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse

generale della comunità e il requisito della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. In secondo luogo, nonostante che al legislatore ordinario spetti un ampio margine, l'acquisizione di beni senza il pagamento di indennizzo in ragionevole rapporto con il loro valore costituisce normalmente un'ingerenza sproporzionata.” (sentenza n. 338/2011).

43) Inoltre, nonostante la ammissibilità in generale della categoria delle leggi-provvedimento da parte della Corte Costituzionale (benchè soggette per tale loro natura ad uno “scrutinio stretto di costituzionalità”: v. da ultimo Corte Cost. sent. n. 114/2017, n. 231/2014 e n. 85/2013), una di esse che determinasse l'espropriazione ex lege dei beni stimati violerebbe certamente le garanzie del giusto procedimento e non supererebbe tale “scrutinio”.

Proprio in materia di mancata pianificazione amministrativa regionale dell'attività cavatoria la Corte Costituzionale ha infatti recentemente affermato che *“al legislatore spetta, di regola, «enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano [...] dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a*

tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico» (sentenza n. 13 del 1962; più recentemente, nello stesso senso, sentenze n. 71 del 2015 e n. 143 del 1989).

È all'esito del procedimento, infatti, che l'amministrazione realizza la ponderazione degli interessi emersi nella sequenza procedimentale, in vista del perseguimento del primario interesse pubblico, in coerenza con il principio di imparzialità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, secondo comma, Cost.” sent, n. 66/2018). Ed in proposito non si può non ricordare l'opinione autorevolissima di V. Crisafulli: (in “Principio di legalità e “giusto procedimento”, “Giur. Cost.” 1962, 133), secondo cui la vera garanzia dei diritti richiede che “tra la legge e l'atto applicativo, tra la norma e il provvedimento, sussistano un margine, uno stacco, tali da consentire quei rimedi, in sede amministrativa e in sede giurisdizionale, che non sarebbero possibili nei confronti della legge”, ovvero esige “quella raffrontabilità dell'atto, di volta in volta posto in essere, alla norma, che lo prevede e lo regola, senza la quale sarebbe praticamente vanificato lo stesso principio di legalità, assunto nel suo più pregnante significato garantista”.

44) Ma la tematica della legge provvedimento evoca un'ulteriore problematica di costituzionalità, questa volta non rilevata dal Giudice

de quo ma che rappresenterebbe, nel caso concreto, il più insuperabile limite ad un intervento del legislatore statale in materia, anche se avesse previsto un indennizzo ragguagliato al “valore venale” dei beni stimati appresi.

E’ noto che la prima esperienza di leggi provvedimento nell’ordinamento costituzionale si ebbe con i decreti legislativi delegati previsti dalle leggi 230 e 841/1950 (la cosiddetta “legge Sila” e la “legge stralcio”) aventi ad oggetto la riforma agraria, i quali disponevano l’espropriazione dei terreni coinvolti e che dettero luogo in particolare alle storiche sentenze n. 59 e 60/1957 della Corte Costituzionale, ma essi trovavano il proprio specifico fondamento negli artt. 42 e 44 Cost..

Al contrario, l’ipotesi della espropriazione ex lege dei beni stimati si tradurrebbe nella espropriazione delle imprese marmifere che vi insistono ed avverrebbe proprio allo scopo di impedirne l’ulteriore attività, perché esse verrebbero private della res senza la quale non potrebbe avvenire la produzione dei beni oggetto di tale particolare intrapresa economica.

Ma allora vi osterebbe inequivocabilmente l’art. 43 Cost. poiché non

siamo certamente in presenza di attività economiche “*che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o di situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.*” e ciò è dimostrato dall’esperienza concreta dell’ordinamento costituzionale, poiché il solo caso indiscusso di espropriazione in attuazione dell’art. 43 Cost. è rappresentato dalla legge 1643/1962 di creazione dell’ENEL e di “nazionalizzazione” delle imprese private produttrici di energia elettrica, peraltro “robustamente” indennizzate in base ai valori dei relativi bilanci (v. in proposito Corte Cost. sent. n. 14/1964).

45) Allo stesso tempo, non solo per le ragioni sopra illustrate, sarebbe preclusa al legislatore statale anche la soluzione della legge (apparentemente) di interpretazione autentica.

Essa infatti avrebbe comunque quegli effetti surrettiziamente espropriativi già propri dell’art. 32 2° comma della L.R.T. 35/2015, poiché per il suo contrasto con il plurisecolare diritto vivente in materia non ve ne sarebbero i presupposti costituzionali di ammissibilità, in quanto sarebbe volta esclusivamente ad orientare il giudizio di accertamento attualmente pendente davanti alla Corte d’Appello di Genova sulla natura dei beni stimati, a seguito della

soccombenza del Comune nel giudizio di primo grado, dopo la sentenza n. 228/2016 della Corte Costituzionale (e tale ulteriore *vulnus* di costituzionalità era stato rilevato anche dal Giudice de quo), ledendosi quindi ad un tempo le attribuzioni dell'ordine giudiziario ex art. 102 Cost. e i diritti nascenti dagli artt. 24 Cost e 6 della CEDU.

In materia vi è ormai un vero e proprio “florilegio” di sentenze della Corte Costituzionale, poiché le due tematiche sono strettamente coinvolte.

E' particolarmente significativa la sentenza n. 12/2018, secondo cui:

“Questa Corte ha costantemente affermato che, ancorché non sia vietato al legislatore (salva la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall’art. 25, secondo comma, Cost.) emanare norme retroattive – siano esse di interpretazione autentica oppure innovative con efficacia retroattiva – con riferimento alla funzione giurisdizionale, non può essere consentito di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, punto 7.6 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenze n. 85 del 2013 e n. 374 del 2000).

Sempre a proposito del rapporto tra leggi retroattive ed esercizio della funzione giurisdizionale, questa Corte ha altresì osservato che il principio costituzionale della parità delle parti è violato «quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di ius singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco» (sentenza n. 191 del 2014, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, sentenza n. 186 del 2013).

3.2.— Con riguardo al sindacato sulle leggi retroattive, questa Corte ha ripetutamente affermato la corrispondenza tra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (ex plurimis, sentenza n. 191 del 2014). La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), chiamata a decidere se, attraverso leggi retroattive, lo Stato avesse violato il diritto dei ricorrenti a un processo equo, ha costantemente ritenuto che, in linea di principio, non è precluso al potere legislativo regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore. Essa ha precisato che «il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» e ha aggiunto che «l'esigenza della parità fra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una

ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte» (ex plurimis, sentenze 25 marzo 2014, Biasucci e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, Montalto e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia, paragrafo 58).

Al fine di verificare la compatibilità di norme retroattive con l'art. 6 della CEDU, la Corte EDU è solita valorizzare alcuni elementi, ritenuti sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa. Essi attengono al metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore (ex plurimis, sentenza 11 dicembre 2012, Tarbuk contro Croazia, paragrafo 40). Può dunque rilevare che lo Stato o un'amministrazione pubblica sia parte del processo (ex plurimis, sentenza 24 giugno 2014, Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 77). Può anche rilevare la prevedibilità dell'intervento legislativo (ex plurimis, sentenze 24 giugno 2014, Cataldo e altri contro Italia, paragrafo 50; Tarbuk contro Croazia, paragrafo 53; 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC St. Pie X et Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 72; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112). La Corte EDU si sofferma, inoltre, sull'adozione di norme in

concomitanza con un determinato andamento della lite, tenuto conto anche del suo stato (ex plurimis, sentenze sui casi: Azienda agricola Silverfunghi sas e altri contro Italia, paragrafo 77; Tarbuk contro Croazia, paragrafo 54). Ugualmente sintomatico è il dato temporale che attiene al trascorrere di molti anni prima che il legislatore scelga di intervenire (ex plurimis, sentenza 15 aprile 2014, Stefanetti e altri contro Italia, paragrafo 42).” (v. anche sent. n. 160/2013).

46) Ma altrettanto forte – per le ragioni sopra illustrate – e non suscettibile di essere travolta è la posizione di legittimo affidamento dei proprietari dei beni estimati.

Basti ricordare che secondo la sentenza n. 216/2015 della Corte Costituzionale: *“Come questa Corte ha più volte affermato, il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell’art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici «anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», ma esige che ciò avvenga alla condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 56 del 2015, n. 302 del 2010,*

n. 236 e n. 206 del 2009). Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti (ex plurimis, sentenza n. 56 del 2015).”.

In proposito, a dimostrazione del “consolidamento” di tali situazioni reali, soccorrono ancora una volta le parole della sentenza n. 228/2016 della Corte Costituzionale.

Infine il Giudice a quo, sotto il profilo della violazione dell’art. 3 Cost., ha rilevato l’inevitabile paradosso che conseguirebbe alla sola espropriazione dei beni stimati costituenti gli agri marmiferi, mentre tutti gli altri, anch’essi già appartenenti alle Vicinanze del Comune di Carrara in quanto posti al di fuori della cerchia muraria comunale, rimarrebbero indisturbati di proprietà privata, come lo sono ormai da secoli.

47) Al termine di questa faticosa rassegna, della quale ci scusiamo col lettore, deve concludersi che le due sentenze della Corte

Costituzionale che si sono commentate consentono di affermare che i diritti dei livellari e dei proprietari degli agri marmiferi apuani sono stati “presi sul serio” dall’ordinamento costituzionale, in misura senz’altro maggiore di quella che si potrebbe ricavare da una lettura di esse non collocata in una prospettiva storica e sistematica, invece vieppiù necessaria in presenza di situazioni soggettive che hanno attraversato i secoli.