RELAZIONE E PROPOSTA DI MODIFICA DELLA COMMISSIONE CONSULTIVA SULLE PROBLEMATICHE DEL SETTORE DEL MARMO ISTITUITA CON DELIBERAZIONE N. 641 DEL 27 SETTEMBRE 2002 DAL COMUNE DI CARRARA

Con deliberazione n. 641 del 27 settembre 2002, la Giunta Comunale di Carrara ha nominato una Commissione Consultiva per l'esame delle problematiche del Settore Marmo, con l'incarico di riferire in apposita relazione e di indicare gli eventuali rimedi atti a riportare l'azione amministrativa alla dovuta efficienza.

Le problematiche da esaminare sono quelle attinenti al regime concessorio e al regime tributario del Settore del Marmo, turbati da un grave stato di conflittualità. Donde la necessità di dare al Settore una sicura unità di indirizzi, anche con l'eventuale intervento della Regione, cui la legge Cost. n. 3 del 18.10.2001 riconosce più ampi poteri in soggetta materia.

La Commissione è così formata: (Presidente il Dott. Giulio Conti, membri il Prof. Avv. Fabio Merusi, il Prof. Avv.Franco Batistoni Ferrara, l'Avv. Cesare Piccioli, l'Avv. Roberto Pegazzano e Segretario l'Avv. Lino Buselli.) La Commissione si è costituita nella prima riunione tenuta nel Palazzo Civico il 7.10.2002, ore 16.

Il Presidente Dott. Giulio Conti ha illustrato i compiti e le finalità della Commissione, che dovrà trovare soluzioni che pongano le modalità di accertamento e di esazione dei tributi e del canone concessorio al di sopra di ogni dubbio di illegittimità.

Nelle successive riunioni si sono trattati in modo approfondito il tema delle entrate del settore del marmo, quello della legittimità delle modifiche portate al Regolamento degli Agri Marmiferi dalla deliberazione consiliare n. 36/2002 e quello delle proposte di transazione avanzate dall'Associazione industriali.

La Commissione è quindi in grado di riferire all'Amministrazione in vista delle decisioni che questa dovrà prendere nel proposto tavolo tecnico di concertazione con le controparti.

Data la complessità degli argomenti è opportuna un'introduzione di carattere generale che risalga alle origini delle conflittualità da lungo tempo ricorrenti nel Settore Marmo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sulle concessioni degli Agri Marmiferi. – 3. Sul Contributo Regionale ex L.R. n. 78/1998. – 4. Sulla Tassa Marmi del 1911. – 5. Sulle proposte dell'Associazione degli Industriali. – 6. Conclusioni. – 7. Proposta di modifica all'art. 10 del Regolamento per le concessioni degli Agri Marmiferi del Comune di Carrara.

1. *Premessa*

L'azione del Comune di Carrara nel settore marmo incontra da sempre numerosi ostacoli. Lo dimostrano le difficoltà affrontate dal Comune, nel-

l'adempimento dell'obbligo impostogli dall'art. 64 della Legge Mineraria del 1927, di emanare il regolamento per le concessioni degli agri marmiferi.

È stato necessario mezzo secolo di costante e penetrante opera interpretativa della legislazione estense del 1751 e del 1846 da parte dei giudici ordinari, amministrativi e costituzionali per inserire la concessione di cava carrarese al posto che le compete nel vigente diritto minerario. L'interpretazione giurisprudenziale ha definitivamente riconosciuto la natura amministrativa delle concessioni degli agri marmiferi carraresi, riguardata come applicazione di specie di concessione mineraria.

In aderenza ai suddetti principi, il Consiglio Regionale della Toscana, con deliberazione del 28.2.1995, approvò una legge che confermava il regime pubblicistico degli agri marmiferi e delle loro concessioni. La legge fu convalidata dalla sentenza n. 488/1995 della Corte Costituzionale e venne pubblicata dalla Regione col n. 104 del 5.12.1995.

Nel frattempo il Comune di Carrara aveva adottato il Regolamento previsto dall'art. 64 della Legge Mineraria del 1927, approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 115 del 1995 e riconosciuto legittimo sotto ogni aspetto dal TAR Toscana, sez. I, con sentenza n. 1111 del 1999.

L'insignificanza del canone concessorio estense, commisurato al reddito agrario di terreni sterili, inizialmente mirata ad incentivare l'industria estrattiva, potè sopravvivere a lungo grazie a un palliativo che tamponava il deficit di bilancio senza intaccare il sistema... Si tratta della cosiddetta Tassa Marmi del 1911, consistente in un tributo da pagare al momento dell'uscita dei marmi dal territorio comunale, avente natura di dazio di esportazione.

A partire dal secondo dopoguerra, le tariffe della Tassa Marmi, benché soggette a un tassativo limite di legge, venivano periodicamente aumentate mediante accordi informali fra il Comune e l'Associazione degli Industriali. Negli ultimi anni la situazione è radicalmente cambiata.

Anzitutto la Regione, con L. n. 78/1998 art. 15 ha istituito un contributo a favore dei Comuni sui marmi estratti nel loro territorio, il cui gettito deve risarcirli delle spese per infrastrutture e per i danni ambientali..

Successivamente la legge n. 449 del 27.12.1997, art. 55 comma 18 e la legge interpretativa n. 75/1999, autorizzavano il Comune di Carrara a fissare liberamente le tariffe della Tassa Marmi. Da allora non è più necessario il ricorso a compromessi informali con l'Associazione degli Industriali.

Queste innovazioni che rafforzano la posizione del Comune, proprietario degli Agri Marmiferi, hanno indotto molti concessionari a varie forme di protesta, che vanno dai ricorsi tributari e giurisdizionali a getto continuo, all'astensione quasi generalizzata dal pagamento dei tributi negli anni 2001 e 2002.

Le motivazioni coinvolgono diversi aspetti del Settore Marmo, dalle

concessioni degli Agri Marmiferi al Contributo Regionale e alla Tassa Marmi, donde la necessità di affrontarle separatamente.

2. *Sulle concessioni degli Agri Marmiferi*

Il Sistema Estense del 1751-1846 è venuto meno con la Legge Mineraria R.D. n. 1443 del 1927, che all'art. 64 delega i Comuni di Carrara e di Massa ad emanare un regolamento per le concessioni dei rispettivi agri marmiferi.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 488/1995 e il TAR Toscana, sez. I con sentenza n. 1111/1999, hanno ravvisato nell'art. 64 un'ipotesi di "abrogazione differita", nel senso che il vecchio sistema era destinato a sopravvivere temporaneamente fino all'emanazione dei nuovi regolamenti.

Con riferimento all'art. 64 della Legge Mineraria, la Regione Toscana ha emanato la L.R. n. 104/1995 che precisa il potere regolamentare dei due Comuni e detta principi e disposizioni attuative. La Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimità della legge regionale, confermando che il potere regolamentare conferito dai due Comuni è in funzione di un rinnovamento della disciplina della coltivazione delle cave in conformità della Legge Mineraria.

Il regolamento approvato nel 1995 rispondeva interamente ai principi della normazione primaria.

Invece la deliberazione consiliare n. 36 del 2002, adottata in un momento di distensione, ha introdotto diverse modifiche.

Mentre il testo del 1995 all'art. 9 fissava la durata della concessione in vent'anni, nel rispetto del principio della temporaneità di cui alla L.R. n. 104/1995, la durata veniva portata ventinove anni rinnovabile automaticamente alla scadenza.

Il rinnovo automatico ripristina di fatto la perpetuità di diritto estense, in piena contraddizione con la sentenza della Corte Costituzionale che afferma la regola della temporaneità delle concessioni che i regolamenti dei Comuni di Carrara e di Massa introdurranno in ossequio al principio dell'art. 21 della Legge Mineraria.

Inoltre il nuovo testo dell'art. 10 sopprime la parte del comma 1, ove si diceva che il canone viene fissato in relazione al valore di mercato, contravvenendo al principio affermato dalla Corte Costituzionale, per il quale i Comuni di Carrara e di Massa devono uniformarsi al canone al valore di mercato previsto dalla legge n. 724/1994, indipendentemente dall'entrata in vigore dei regolamenti.

Infine il nuovo art. 16 consente, in varie ipotesi, che quando titolare della concessione sia una società prevista dal libro V, titoli V e VI del codice

civile, la cava possa essere coltivata da un socio esperto nel settore, anche in virtù di contratti associativi.

La norma si presenta in ogni caso come un vulnus al disposto dell'art. 7 del regolamento, ove sis prescrive che il concessionario non possa concedere ad altri soggetti la coltivazione della cava, che è tenuto ad esercitare direttamente.

Vista l'illegittimità delle sopra indicate modifiche al regolamento, è necessaria una loro pronta revisione.

Quanto alle modalità di accertamento e di esazione del canone a valore di mercato, sarebbe possibile attenersi a quelle previste dagli usi locali. Esiste "in loco" sufficiente esperienza nel settore: i più importanti complessi estrattivi non hanno difficoltà nella quantificazione e nella valutazione dei marmi estratti nelle loro numerose cave date in affitto. Il problema è soltanto organizzativo, comunque una soluzione può essere quella di una integrazione dell'art. 10 del regolamento, della quale si allega uno schema di massima.

Per quanto concerne nuove modifiche al regolamento è necessario prendere atto che l'ampio potere regolamentare conferito al Comune dall'art. 64 della Legge Mineraria del 1927, che prevedeva un regolamento di autonomia nel quadro dell'art. 131 della legge Com. Prov. del 1915, si è esaurito con l'approvazione da parte della Regione del regolamento del 1995.

La successiva L.R. n. 104/1995, che costituisce la normativa primaria sugli Agri Marmiferi di Carrara e di Massa, conferisce ex novo al Comune il potere di emanare regolamenti, in conformità alle disposizioni della presente legge. I regolamenti comunali sono quindi regolamenti di esecuzione alla legge regionale, con le relative limitazioni.

È opportuno precisare che la L.R. n. 104/1995, per quanto riguarda i principi generali del settore minerario, si riferiva e si riferisce tuttora a quelli della Legge Mineraria del 1927, fino a quando la Regione emanerà una sua propria legge quadro in tale materia.

Ove emergessero situazioni tali da esigere aggiornamenti dal Regolamento non consentiti dalla L.R. n. 104/1995, il Comune potrebbe chiedere alla Regione le necessarie integrazioni.

3. *Sul Contributo Regionale ex L.R. n. 78/1998*

Si tratta di un tributo gravante a favore dei Comuni sulla produzione delle cave attive nella Regione Toscana, il cui gettito è destinato principalmente a interventi infrastrutturali e a opere di tutela ambientale correlati alle attività estrattive. Il contributo è rapportato alla quantità e qualità del

materiale ornamentale estratto, nel limite massimo del 5% del valore di vendita. Il Comune nello stabilire gli importi fa riferimento all'ammontare medio annuale delle spese che deve sostenere per gli interventi e gli adempimenti cui è destinato il contributo, che viene versato semestralmente nei mod definiti dal Comune (art. 15 n. 4).

La motivazione del contributo è sostanzialmente analoga a quella della Tassa Marmi del 1911, come emerge dalla lettura degli atti parlamentari, tanto che in alcuni ricorsi si è parlato di duplicazione d'imposta.

Il comma 3 dello stesso art. 15 della L.R. n. 78/1998, istituisce un altro contributo a favore dei Comuni, con le stesse motivazioni, gravante sui materiali estratti per uso industriale, per costruzioni e per opere civili.

Anche in questo caso il contributo è rapportato alla qualità e quantità dei materiali estratti, ma questa volta in applicazione degli importi unitari stabiliti dalla Giunta Regionale nel limite massimo del 10% del valore medio di mercato.

Nelle cave di Carrara oltre ai blocchi si producono anche i cosiddetti "detriti", che hanno diverse destinazioni per opere civili e nell'industri chimica.

Il contributo regionale grava perciò tanto sui blocchi di marmo che sui detriti. Per quanto riguarda i blocchi, non esistono problemi impositivi, in quanto la legge regionale è chiara e dettagliata. Poiché il contributo si basa sul valore venale del marmo scavato, il Comune è legittimato ad accertarne il reale importo.

Il problema nasce sull'importo del contributo sui detriti, la cui produzione supera largamente i due milioni di tonnellate annuali e la cui movimentazione incide in modo intollerabile sull'ambiente e soprattutto sulla circolazione dei veicoli nel centro cittadino.

Per tali motivi il contributo massimo del 10% sul valore venale dei detriti, senza l'apporto della Tassa Marmi su detto materiale, sarebbe insufficiente a far fronte alle spese per le infrastrutture e per la tutela ambientale.

Il Comune si trova oggi costretto fra il preciso dettato delle L.R. n. 78/1998, che stabilisce l'importo massimo del contributo sui detriti in misura inadeguata alle reali necessità e le contestazioni sulla legittimità dell'imposizione della Tassa Marmi sui detriti. Se questa risultasse inapplicabile le entrate comunali ne avrebbero un grave pregiudizio.

A fronte di ciò il Comune potrebbe chiedere l'intervento della Regione, per una diversa determinazione del contributo sui detriti, mediante una modifica dell'art. 15 della L.R. n. 78/1998.

Si potrebbe fissare una tariffa differenziata, a seconda della tipologia dei materiali e del diverso valore venale. L'intervento legislativo della Regione porrebbe fine ad ogni contestazione.

4. *Sulla Tassa Marmi del 1911*

L'imposta è stata istituita con la legge n. 749 del 1911, modificata dall'art. 35 della legge n. 449 del 1997 e infine dalla legge interpretativa n. 75 del 1999, che la pone a carico dei marmi e dei suoi derivati.

Fino all'entrata in vigore della legge n. 449/1997, il Consiglio Comunale aveva il potere di fissare periodicamente le tariffe, ma non doveva superare il limite massimo fissato per legge. Peraltro le tariffe venivano periodicamente aggiornate, anche in misura superiore, mediante accordi informali con l'Associazione degli Industriali.

Abbiamo visto che da quando il Comune è svincolato dalla necessità di trattare le nuove tariffe con l'Associazione suddetta, sono stati presentati molti ricorsi sulla legittimità del tributo e del regolamento, con richiesta di rimborso di quanto pagato negli ultimi tempi.

Si sostiene dai ricorrenti che la Tassa Marmi, in quanto dazio di esportazione, violi le norme comunitarie sulla circolazione delle merci. Si sostiene anche l'illegittimità del regolamento del 2000, per diverse violazioni della legge istitutiva del tributo. Un certo numero di ricorsi è stato trasmesso dalla Commissione Tributaria alla Corte di Giustizia Europea.

Non è il caso di diffonderci sui termini del contenzioso in atto, in quanto largamente noti, ma è sufficiente rilevare che esso è divenuto il più importante mezzo di pressione per strappare al Comune concessioni di vario tipo.

Come abbiamo visto in precedenza, considerato che la Tassa Marmi e il contributo regionale sui blocchi di marmo hanno finalità e destinazione assai simili, si potrebbe puntare esclusivamente sul contributo, applicandolo al valore venale del marmo, anziché a una fittizia media convenzionale. Il suo gettito compenserebbe la mancanza di quello della Tassa Marmi, senza alcuna complicanza di carattere amministrativo o di bilancio. Nel contempo si potrebbe ottenere dalla Regione l'adeguamento del contributo sui detriti, con la modifica dell'art. 15, comma 3, L.R. n. 78/1998.

5. *Sulle proposte dell'Associazione degli Industriali*

Il Comune di Carrara si trova in una difficile situazione dovuta a due distinti fattori. In primo luogo la mole di ricorsi contro la Tassa Marmi, coinvolgenti rimborsi per circa trenta miliardi di lire, in secondo luogo l'astensione quasi generalizzata dal pagamento di tributi degli anni 2001 e 2002, con un mancato introito di alcuni miliardi di lire.

Mentre i ricorsi giurisdizionali sono un mezzo legittimo di difesa del contribuente, l'astensione dal pagamento delle imposte ha l'aspetto di uno sciopero fiscale.

Le proposte dell'Associazione Industriali, formulate in termini perentori, sono in gran parte inaccettabili per motivi di legittimità.

Ad esempio è inammissibile la richiesta di un impegno del Comune a non deliberare in materie del Settore Marmo, se non nel quadro di una concertazione fra le parti. Infatti la potestà regolamentare del Comune deve essere liberamente esercitata senza condizionamenti esterni. È inammissibile anche la richiesta di un impegno del Comune a non superare fino al 2006 il tetto onnicomprensivo di euro 5,37 per tonnellata di marmo, in quanto un tale limite costituirebbe un'inammissibile autolimitazione all'esercizio del potere regolamentare, nonché una violazione della legge n. 749/1911 istitutiva della Tassa Marmi che impone la determinazione annuale delle tariffe.

Infine, in una situazione critica per il Comune, i proponenti eccedono dai limiti del contenzioso tributario, in quanto chiedono in contropartita alcune modifiche al regime concessorio degli agri marmiferi comunali, in parte contrastanti con la normazione primaria in soggetta materia.

Poiché i tentativi di accordo, nonostante ampia discussione in sede locale, non hanno avuto esito, non resta che cercare una soluzione nell'ambito di più incisivi poteri istituzionali.

È significativo che molte problematiche, apparentemente insolubili in sede locale, siano state anche recentemente risolte da interventi legislativi regionali o statali.

L'attuale situazione di conflittualità nel settore del marmo impone ancora una volta l'intervento della Regione, anche perché la situazione è suscettibile di gravi conseguenze nell'economia del Distretto Apuo-Lunense di recente costituzione.

6. *Conclusioni*

È di tutta evidenza che ogni tentativo di trovare una via d'uscita, che non accolga tutte le pretese dei ricorrenti, si scontra con una ferma opposizione.

È altresì evidente che l'accoglimento di tutte le proposte avanzate tramite l'Associazione Industriali, comporterebbe l'adozione di provvedimenti di dubbia legittimità.

L'esperienza insegna che in quest'ultima ipotesi, al primo screzio si rinnoverebbe la sequela di ricorsi di domande di rimborso. Si ritiene conseguentemente opportuno che il Comune si faccia promotore di una più

razionale e organica soluzione che potrebbe essere recepita dal legislatore regionale.

In particolare la Regione potrebbe integrare la legge n. 104/1995 con disposizioni atte ad eliminare ogni contestazione in materia di concessioni; dettando, se lo si ritiene opportuno, anche disposizioni transitorie, che non incidano nel futuro sull'obbligo della conduzione diretta delle cave da parte del concessionario.

La Regione potrebbe infine integrare le norme sul contributo della L.R. n. 78/1998, coordinandole con quelle della Tassa Marmi, in modo da avere un gettito rapportato agli interventi pubblici resi necessari dall'attività estrattiva. La Regione potrebbe anche apportare alla legge che disciplina la Tassa Marmi le opportune modifiche atte ad eliminare le parti che possano far dubitare della sua legittimità costituzionale e della sua conformità alla normativa comunitaria.

7. *Proposta di modifica all'art. 10 del Regolamento per le concessioni degli Agri Marmiferi del Comune di Carrara*

Art. 10 bis

1) La determinazione e le rideterminazioni annuali dei canoni di concessione sono attuate con i criteri e le modalità che seguono.

a) Per ciascuna cava è stabilita, in base ai dati in possesso del Comune e, occorrendo, con indagine diretta, la tipologia, qualità e quantità del marmo prodotto, in relazione alle sue caratteristiche merceologiche.

b) Si determina quindi il valore della produzione come sopra individuata con riferimento ai prezzi medi di mercato per ciascuna qualità del prodotto, comprendendo nella stima i detriti costituenti residuo dell'attività estrattiva.

c) Al valore così stabilito si applica, per ottenere il canone annuale, l'aliquota fissata ogni anno dal Consiglio Comunale non oltre il 10%.

d) A tutte le operazioni, comprese quelle inerenti alla determinazione dei valori venali delle singole qualità del prodotto, ha diritto di partecipare il concessionario, che può formulare, anche per iscritto, osservazioni, proposte e rilievi anche formulando specifiche istanze. Al concessionario deve essere data comunicazione dell'inizio delle operazioni con almeno dieci giorni di preavviso.