

*Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico*  
Università di Pisa

**La disciplina  
degli Agri Marmiferi  
fra diritto e storia**

a cura di

Fabio Merusi e Valentina Giomi



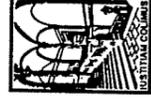
**G. Giappichelli editore – Torino**

*Quaderni del Dipartimento di Diritto Pubblico*  
Università di Pisa

---

La disciplina  
degli Agri Marmiferi  
fra diritto e storia

a cura di  
Fabio Merusi e Valentina Giomi



G. Giappichelli editore – Torino

## INDICE

### Presentazione

ANDREA LANDI

*La storia giuridica del marmo. Aspetti di diritto minerario negli stati di Massa e Carrara tra diritto comune e diritti particolari*

1. Tra Glossa e Commento: i presupposti romanistici 11
2. I *consilia* di Paolo di Castro e Giovanni Nicoletti da Imola 11
3. La riflessione della feudistica 23
4. La sistemazione di Giovan Battista De Luca e gli epigoni del diritto comune 32
5. Dal diritto statutario al diritto patrio 39
6. Il dibattito storiografico sulle vicinanze di Carrara e una possibile lettura storico-giuridica 43

RENATO FEDERICI

*Il diritto minerario per un raffronto con gli altri insegnamenti giuridici*

1. Premessa 67
2. Definizione di Diritto minerario 67
3. Le fonti 69
4. Diritto amministrativo e Diritto minerario 79
5. I sistemi minerari 81
6. Sulla compresenza e coesistenza nello stesso ordinamento di sistemi minerari diversi 83
7. I beni minerari e il sottosuolo 84
8. I grandi settori del Diritto minerario. Le conseguenze della divisione fondamentale tra la categoria miniere e la categoria cave e torbiere 85

Il presente volume viene pubblicato  
con il contributo finanziario del PRIN 2005

Composizione e Stampa: Media Print - Livorno

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

9. La questione relativa alla ripartizione degli argomenti tra il diritto all'energia e quello minerario 90
10. I significati dei termini miniere, cave e torbiere. Giacimenti minerari, imprese minerarie, aziende minerarie 90
11. Le norme di prevenzione, sicurezza e salute. Il cambio della moda tocca anche il linguaggio giuridico 92
12. La nuova vita dei giacimenti esauriti e dei relativi spazi 94

SANDRA ANTONIAZZI

*La normativa estense degli agri marmiferi di Massa e Carrara: questioni dibattute sulla natura pubblicistica della disciplina, degli atti di concessione, e sulla specialità del regime*

1. Introduzione: il regime giuridico degli agri marmiferi di Carrara precedente l'Editto di Maria Teresa Cybo Malaspina del 1 febbraio 1751, alcuni riferimenti essenziali 97
2. La prima codificazione delle regole di diritto consuetudinario e la riforma con l'Editto del 1751 102
3. Il carattere pubblicistico della disciplina, delle procedure e dell'atto di livello: profili di dibattito 103
4. L'evoluzione della normativa con le Notificazioni Governatoriali del 14 luglio e del 3 dicembre 1846 106
5. La nuova riforma con il Rescritto Sovrano di Francesco V Duca di Modena del 25 giugno 1852 113

6. Considerazioni conclusive: la disciplina estense come rilevante precedente per la moderna legislazione sulle miniere e sulle cave, la vigenza riconosciuta dal D.L. 29 luglio 1927, n. 1443 fino all'adozione di regolamenti comunali sulle concessioni e l'interpretazione della Corte Costituzionale con la sentenza n. 488/1995. Le leggi regionali, il regolamento del Comune di Carrara e la vigenza della normativa estense nel Comune di Massa

114

ALFREDO FIORITTO

*Gli agri marmiferi di Massa e Carrara tra competenze statali, regionali e locali*

1. Specialità del regime giuridico e attribuzione delle competenze 125
2. Il regime speciale degli agri marmiferi nell'ambito della legislazione mineraria 126

3. La legislazione Toscana in materia di cave e di agri marmiferi 132
4. Natura del rapporto e poteri di regolazione 135
5. I rapporti tra la Regione Toscana e i Comuni di Massa e di Carrara: verso la fine della specialità? 139

SERGIO MENCHINI

*Il «microsistema» della disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara*

143

VALENTINA GIOMI

*Considerazioni e profili critici sulla specialità del regime giuridico degli agri marmiferi di Carrara e Massa*

151

1. La specialità del regime giuridico degli agri marmiferi di Massa e di Carrara all'interno della legge mineraria del 1927 151
2. Le problematiche interpretative connesse alla specialità della disciplina giuridica degli agri marmiferi di Massa e Carrara 157
3. Il contenuto del regolamento comunale sugli agri marmiferi di Carrara: creazione di un sistema minerario atipico o indiretta riconduzione ai parametri della legge mineraria nazionale? 167
4. Il recupero dell'autonomia normativa dei regolamenti comunali sugli agri marmiferi Apuani come presupposto della specialità della disciplina mineraria di questi luoghi 174
5. Ipotesi per un regolamento comunale speciale attraverso la teoria della ricostruzione degli agri marmiferi come demanio civico 179
6. Sviluppi e conseguenze della disciplina del demanio civico a cui appartengono gli agri marmiferi di Carrara 184

FABIO MERUSI

*La disciplina degli agri marmiferi fra diritto e storia*

191

1. La difficoltà dell'ordinamento italiano di fare i conti con la storia. L'autarchia non ha domato la storia 191
2. Il caso emblematico dei marmi di Massa e Carrara. La legge mineraria del 1927 e la distinzione fra cave e miniere 194
3. Il rinvio ai regolamenti dei Comuni di Massa e di Carrara e l'erroneo intervento regionale. La disciplina applicabile agli agri marmiferi è quella delle miniere, non quella delle cave. La sopravvenienza sanante della riforma del Titolo V della Costituzione 195

4. Il regolamento del Comune di Carrara e la disciplina soggettiva dei concessionari	200
5. Un regolamento comunale non può disciplinare istituti di diritto privato	202
6. Esigenza di una legge regionale sulle miniere comprensiva della disciplina degli agri marmiferi delle Apuane	204
7. Una diversa prospettiva: la privatizzazione delle cave di marmo	206

## APPENDICE

<i>Relazione e proposta di modifica della commissione consultiva sulle problematiche del settore del marmo del comune di Carrara</i>	211
1. Premessa	211
2. Sulle concessioni degli Agri Marmiferi	213
3. Sul Contributo Regionale ex L.R. n. 78/1998	214
4. Sulla Tassa Marmi del 1911	216
5. Sulle proposte dell'Associazione degli Industriali	216
6. Conclusioni	217
7. Proposta di modifica all'art. 10 del Regolamento per le concessioni degli Agri Marmiferi del Comune di Carrara	218

## PRESENTAZIONE

*I saggi che si presentano costituiscono una rielaborazione e un approfondimento degli interventi presentati al Convegno tenutosi a Pisa, presso la Sala dei Cavalieri di Santo Stefano, il 4 aprile 2005 sul tema de "Il regime giuridico dei marmi di Carrara" in occasione della pubblicazione del volume di Cesare Piccioli "Storia e dogmatica del sistema minerario estense. Carrara, 1751-1995", Pisa, 2004, nel quale sono raccolte gli "studi di una vita" del più fine e completo indagatore delle problematiche legate alla disciplina di un "diritto speciale", quello che ancora oggi non ha cessato di essere tale, la disciplina degli agri marmiferi delle Alpi Apuane.*

*Poiché si tratta di interventi sullo stesso tema, molte ripetizioni erano inevitabili, ma poiché c'è modo e modo di ripetere le stesse cose il lettore attento noterà che le diversità e i contrasti si annidano spesso nell'apparente ripetizione delle stesse cose.*

*Nei saggi che si presentano c'è del diritto e c'è della storia, ma come risulterà ben presto evidente c'è tanta storia perché il diritto, almeno quello speciale applicabile agli agri marmiferi delle Apuane, non ha ancora fatto i conti con la storia ... o non li vuol fare fino in fondo....*

Fabio Merusi

Pisa, 1 settembre 2007

LA NORMATIVA ESTENSE DEGLI AGRICOLTI MARMIFERI  
DI MASSA E CARRARA: QUESTIONI DIBATTUTE  
SULLA NATURA PUBBLICISTICA DELLA DISCIPLINA,  
DEGLI ATTI DI CONCESSIONE,  
E SULLA SPECIALITÀ DEL REGIME

SOMMARIO: 1. Introduzione: il regime giuridico degli agricoltori marmiferi di Carrara precedente l'Editto di Maria Teresa Cybo Malaspina del 1 febbraio 1751, alcuni riferimenti essenziali. - 2. La prima codificazione delle regole di diritto consuetudinario e la riforma con l'Editto del 1751. - 3. Il carattere pubblicistico della disciplina, delle procedure e dell'atto di livello: profili di dibattito. - 4. L'evoluzione della normativa con le Notificazioni Governatoriali del 14 luglio e del 3 dicembre 1846. - 5. La nuova riforma con il Rescritto Sovrano di Francesco V Duca di Modena del 25 giugno 1852. - 6. Considerazioni conclusive: la disciplina estense come rilevante precedente per la moderna legislazione sulle miniere e sulle cave, la vigenza riconosciuta dal D.L. 29 luglio 1927, n. 1443 fino all'adozione di regolamenti comunali sulle concessioni e l'interpretazione della Corte Costituzionale con la sentenza n. 488/1995. Le leggi regionali, il regolamento del Comune di Carrara e la vigenza della normativa estense nel Comune di Massa.

1. *Premessa: il regime giuridico delle degli agricoltori marmiferi di Carrara precedente l'Editto di Maria Teresa Cybo Malaspina del 1 febbraio 1751, alcuni riferimenti essenziali*

Il territorio di Massa e Carrara era, senza dubbio, il possedimento estense con maggiore vocazione mineraria, non solo per la presenza del marmo, utilizzato fin dall'epoca romana, ma anche per la presenza in Garfagnana di giacimenti di ferro e solfuri, per la natura geologica dei terreni toscani, costituiti da formazioni autoctone di età antica<sup>1</sup>.

Per una breve ricostruzione del periodo precedente, si ricorda che a Carrara la tradizione di escavazione del marmo risale a Luni, colonia romana la cui fortuna era fondata sullo sfruttamento delle cave e, probabilmente, da essa ereditò gli attrezzi e i metodi di lavoro; le modalità di trasmissione della tradizione tecnica sono rimaste oscure nel periodo tra il V secolo (le

<sup>1</sup> Per approfondimenti, M. BERTOLANI, *L'attività mineraria nel ducato estense*, in AA.VV., *I mille volti della Modena ducale*, Modena, 2000, p. 75 ss.

cave romane sembrano abbandonate) ed il XII secolo in cui viene ripresa l'escavazione del marmo<sup>2</sup>.

Non è certo se gruppi di artigiani qualificati erano depositari delle tecniche durante l'Alto Medioevo; solo in seguito, alcune tendenze artistiche e le diverse condizioni politiche ed economiche hanno permesso la riscoperta o la rinascita delle tecniche antiche, che consentirono il rinnovo dell'artigianato carrarese rispetto alle modalità di sfruttamento antico.

La richiesta di marmo è rimasta a lungo limitata ad una clientela di mecenati, di Fabbriche ecclesiastiche e di principi, e all'artista spettava anche il compito di organizzare la produzione ed il commercio con i fornitori di marmo e questo impediva la concentrazione dei mezzi di produzione; l'artista svolgeva una funzione economica con una complessità di compiti richiesti anche agli scalpellini di Carrara che dovevano acquisire una formazione tecnica sempre più evoluta.

Nel diritto feudale si affermò il privilegio dell'estrazione del marmo, che poteva essere attribuito ad estranei alla signoria o a privati non proprietari della superficie del terreno, e comunque la decisione nel merito spettava esclusivamente al signore feudale<sup>3</sup>; così, ad esempio, i fabbricieri di Firenze nel 1341 avevano richiesto al vescovo di Luni-Sarzana, conte di Carrara, una "tracta" di marmo e nel 1344 rinnovarono la richiesta, precisando che ciò spettava per "concessione speciale", senza il versamento di pedaggio o gabella fino al compimento dei lavori. La preoccupazione primaria non riguardava tanto il diritto di escavazione, ma la possibilità di esportare il marmo estratto.

<sup>2</sup> C. KLAPISCH-ZUBER, *Carrara e i maestri del marmo (1300-1600)*, Massa, 1973, pp. 12 ss. e 65 ss.

<sup>3</sup> Per le miniere metallifere e le cave di marmi (o di materiali fossili) prevale il principio della *regalia sovrana*, riconducibile alla regola della demanialità, giustificato dalla tradizione del diritto germanico antico secondo cui le ricchezze del sottosuolo non possono appartenere a comuni esseri umani, ma solo al sovrano, in base al suo diritto esteso a tutto il territorio; l'utilizzo da parte di terzi è possibile solo dopo aver ottenuto la concessione dal sovrano. Proprio perché la sostanza mineraria è una ricchezza scoperta e diversa dalla proprietà del terreno con le evidenti caratteristiche, è sottoposta dallo stato ad un diritto sovrano di prelazione che deve intendersi, secondo lo studio di E. EULA (*I diritti dei privati sulle cave e sulle miniere. I loro trasferimenti contrattuali e l'azione di rescissione per lesione enorme*, Roma, 1931, 16) come "signoria economica, in quanto il fisco può attingervi le rendite necessarie per sostenere i pubblici bisogni (regalia vera e propria); e nello stesso tempo regalia pubblicistica, moderatrice dell'interesse generale, in quanto al potere sovrano viene riservata la facoltà esclusiva di assegnarla in privato possesso, mediante la concessione, a coloro che prestino garanzia di saperla adeguatamente sfruttare". Secondo questa logica, si ricorda, nel Medioevo, la *Constitutio de regalibus* del 1158 di Federico Barbarossa e la *Bolla d'oro* di Carlo VIII del 1356 che riconosceva, nei relativi territori, i diritti di regalia su tutti i metalli e sul sale; in seguito, gli statuti di alcuni comuni italiani (ad es., Massa) richiedevano una particolare concessione, previo versamento di un canone (decima).

Infatti, la dogana sui marmi risale al 1273 ed era stata introdotta dal vescovo, secondo le regalie concesse da Federico I; ottenuto il permesso di estrarre marmi, vi era l'obbligo di versare, all'uscita dal territorio, in unica soluzione la gabella, che riguardava i diritti feudali connessi alle regalie. L'ordine delle partite di marmo comportava, comunque, incertezza sugli aggravii fiscali all'uscita, e dal 1384 la gabella era prevista a carico dell'appaltatore.

Solo alla fine del sec. XIV e nella prima metà del XV i marmisti forestieri o locali potevano estrarre il marmo liberamente, contro il pagamento di una dogana definita pedaggio o gabella che colpiva allo stesso modo gli esportatori; le Fabbriche più assidue clienti di Carrara insistevano per l'esenzione e nel periodo comunale l'esercizio del diritto feudale di riscossione della dogana spettava alla comunità delle diverse vicinanze che non erano però formalmente titolari di uno speciale privilegio per le cave e i marmi<sup>4</sup>. Verso la metà del sec. XV viene costituita la corporazione locale dei lavoratori del marmo e degli scalpellini, "Ars marmoris", che svolgeva anche attività di decisione delle controversie, e che, forse, derivava da un organismo professionale più antico; alla fine del secolo le categorie di cave sono diverse, di proprietà signorile, ma conferite in affitto per lo sfruttamento a generazioni di scalpellini e cavatori<sup>5</sup>.

Agli inizi del sec. XVI, le cave nel territorio di Carrara erano circa una ventina e non risulta il potere delle vicinanze sul territorio in cui si trovava la cava, quindi non erano di proprietà, ma concesse in forma di affitto per un periodo più o meno lungo, secondo il vecchio diritto feudale che aveva introdotto questa limitazione della proprietà del sottosuolo. In seguito, i signori di Carrara affermarono, con decisioni non sempre coerenti, che evincevano l'incertezza del diritto in materia di cave, limiti di estrazione per i forestieri che dovevano richiedere un'autorizzazione, mentre solo i membri del comune di Carrara avevano il diritto di accesso all'Alpe, prevalendo nel 1519 l'attività dei cavatori e dei maestri artigiani locali<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> C. KLAPISCH-ZUBER, *op. cit.*, p. 136 ss.; dalla ricerca emerge che prima del 1464, data dei primi registri dei notai locali, non vi sono notizie certe sul marmo e dei siti delle cave e fino alla fine del sec. XIV i contratti quasi non specificano la provenienza dei marmi, anche se prevalgono le richieste per il marmo di Carrara, da cui si desume la buona qualità di marmo statuario, piuttosto raro.

<sup>5</sup> Per indicazioni puntuali sulla proprietà ed il possesso da parte di generazioni di cavatori, C. KLAPISCH-ZUBER, *op. cit.*, p. 188 ss. In effetti, in alcuni atti notarili, risalenti al 1475 e al 1477, riportati dall'Autrice (*ibidem*, 382-383) si legge della stipula di contratti definiti di affitto, secondo l'espressione "locavit et concessit", per un canone pari ad un sesto del reddito oppure secondo un ammontare prefissato in lire imperiali.

<sup>6</sup> C. KLAPISCH-ZUBER, *op. cit.*, pp. 165 e 193 ss.

Per l'attività di sfruttamento delle cave di marmo di Carrara non risulta, quindi, alcuna specifica fonte normativa scritta prima del 1751, poiché prevaleva il diritto consuetudinario secondo il sistema feudale delle regalie<sup>7</sup>, come emerge chiaramente dal diploma di investitura di Federico I a favore del vescovo di Luni del 29 luglio 1185 che prevedeva l'attribuzione del territorio di Carrara, delle Alpi Apuane e delle cave<sup>8</sup>.

Pertanto, la disciplina dell'attività era riservata personalmente al sovrano, beneficiario della regalia sui marmi, e riguardava tutti i giacimenti presenti in terreni pubblici e privati, senza una specifica concessione, istituto che poteva, invece, riguardare il terreno agrario; tuttavia, l'apertura delle cave veniva di fatto "concessa" alle vicinanze<sup>9</sup> con il "livello statutario"

<sup>7</sup> E. EULA, *op. cit.*, p. 19 ss.

<sup>8</sup> C. KLAPISCH-ZUBER, *op. cit.*, p. 75 ss.; il riferimento è al diploma del 26 luglio 1185 di Federico Barbarossa al vescovo Petrus di Luni. I precedenti diplomi imperiali rilasciati ai vescovi di Luni includevano Alpi e montagne in quanto terre di cacciatori e allevatori, ma solo nel 1185 le cave vengono considerate tra le giurisdizioni e i diritti riconosciuti dal sovrano e ciò evidenzia l'interesse rilevante e la ripresa dell'attività di escavazione; la concessione dell'imperatore si fonda sul principio delle regalie che egli ha ceduto con il titolo comitale e nel 1180 il vescovo è già definito conte. Nel 1191, Enrico VI conferma il medesimo possesso delle cave al vescovo Ronaldo.

Quindi, nel corso del sec. XI si aggiunge il nuovo diritto del vescovo sulle cave e dalla fine del sez. XII l'industria di Carrara inizia un rilevante sviluppo; si afferma un nuovo concetto del rapporto tra sottosuolo e superficie, secondo cui i materiali "ignobili" e le pietre delle cave potevano essere abbandonati al proprietario del terreno, pur parzialmente soggetti al diritto di regalia. Questo diritto riguardava la produzione del sottosuolo per una concessione speciale, diversa dalla concessione alloidale o feudale della superficie. Da ciò il divieto di escavazione senza l'autorizzazione del signore, che poteva concedere il diritto per un canone o anche gratuitamente; la corresponsione di una tassa riguardava il diritto di ricerca e l'autorizzazione per l'iniziativa di escavazione, ed inoltre una gabella (collegata al diritto di uscita) poteva essere prevista per l'esportazione dei materiali. Nel sistema feudale il signore è padrone assoluto di tutte le cave che concedeva a sua discrezione e questo diritto si applicava anche al sottosuolo, distinto dalla concessione per la superficie.

<sup>9</sup> Le vicinanze di Carrara, di origine medievale, consistevano in comunità agrarie che gestivano "agri collettivi" secondo un'economia assai elementare e con una struttura amministrativa regolata dagli Statuti di diritto consuetudinario, secondo il rinvio dello Statuto del 1574. Si trattava di associazioni, simili ad enti territoriali autonomi, di famiglie proprietarie di beni collettivi indivisi e inalienabili e a Carrara gli agri più importanti erano proprio quelli dei migliori giacimenti marmiferi e alla fine del sec. XV le più influenti vicinanze erano Torano, Bedizzano, Miseglia, oltre a Carrara. L'autonomia delle vicinanze è però configurabile solo con i primi comuni rurali, e non compaiono negli Statuti del 1235, pur riconosciute nell'organizzazione economica del territorio; il primo richiamo espresso alle vicinanze risale a un documento del 1278, mentre gli statuti del sec. XIII non disciplinano alcun bene collettivo e per gli usi civici, assai limitati, prevale la proprietà privata su cui venivano costituiti. Di conseguenza, il potere di disciplina e di amministrazione dei beni collettivi spettante alle vicinanze emerge solamente con l'attenuazione dei poteri del vesco-

che lo Statuto del 1574<sup>10</sup> prevedeva in generale per i terreni, ma non specificamente per le cave. L'attività di estrazione del marmo esercitata negli agri collettivi era, quindi, tollerata dai Principi di Carrara e ampiamente remunerata dalla dogana sui marmi esportati<sup>11</sup>.

Per consuetudine lo scopritore, appartenente alla vicinanza, con una certa libertà di iniziativa acquisiva il diritto di godimento sul giacimento e la proprietà del bene estratto, senza versare un canone; tuttavia, una tassa di esportazione "dogana dei marmi" doveva essere corrisposta al sovrano nel momento successivo della produzione del marmo.

In questo contesto, gli istituti medievali del contratto di livello e dell'enfiteusi, derivanti dal diritto comune, come rapporto giuridico in base al quale il proprietario concede a terzi un terreno per la coltivazione con il corrispettivo di un canone periodico, sono stati "adattati" al settore delle cave secondo il diritto statutario; pur essendo evidenti le differenze tra le due figure<sup>12</sup> nei caratteri essenziali, era possibile individuare il "livello di cave carrarese" che presentava elementi comuni.

Soprattutto nel periodo di Maria Teresa Cybo Malaspina, erano assai frequen-

vo e la costituzione di significative comunità risale alla fine del sec. XIII come comuni rurali che solo nel sec. XIV hanno rivendicato i diritti sulle Alpi Apuane (per approfondimenti, C. KLAPISCH-ZUBER, *op. cit.*, p. 82 ss.).

<sup>10</sup> Il capitolo XI del libro II tratta dei beni privati (mulini, terreni coltivabili, ad es.) e degli "agri o beni incolti" in cui rientravano, in via interpretativa, le cave di marmo. L'attività di estrazione esercitata da forestieri non dipendeva, come in passato (prima metà del sec. XVI), dalla concessione del principe, ma, dopo lo Statuto, dal permesso della vicinanza, presupposto dell'utilizzo in generale dei beni vicinali; i possessori erano tenuti a versare un livello (in denaro o in natura), a prescindere dalla durata del possesso, dopo una stima successiva alla promulgazione dello Statuto e a pena di decadenza dei diritti sui beni con le migliori apportate. Tuttavia, si precisa che gli agri riguardavano espressamente boschi, pascoli, terreni non marmiferi e molte cave non erano nel territorio delle vicinanze, ma di certo le previsioni giuridiche dovevano applicarsi a quelle cave incluse nelle vicinanze. Il divieto di vendita dei beni vicinali prevaleva se prima non era stato versato il canone annuale, che evitava le usurpazioni per mancata riscossione. Infatti, la *ratio* era quella di evitare le alienazioni definitive che pregiudicavano gli interessi delle comunità a cui era riservato il godimento in via esclusiva; inoltre, lo Statuto del 1574 introduce una nuova tipologia di cave che non possono essere utilizzate da estranei alla vicinanza, a cui spetta un certo potere di limitazione.

<sup>11</sup> C. PICCIOLI, *Storia e dogmatica del sistema minerario estense, Carrara: 1751-1995*, Pisa, 2005, p. 10 ss.

<sup>12</sup> Nell'atto di livello non vi è l'obbligo di migliorare il fondo, aspetto essenziale dell'enfiteusi, e ne deriva la costituzione di un diritto reale di godimento sul bene, senza comportare mai la perdita della proprietà ed il beneficiario può percepire i frutti del bene e trasferire *mortis causa* il godimento del fondo; mentre nel caso dell'enfiteusi, dal mancato versamento del canone deriva la decadenza dell'enfiteuta ed è ammessa la prelazione a favore del proprietario in caso di alienazione.

ti le controversie tra i privati e i membri delle vicinanze sul diritto di apertura delle cave, con l'inevitabile esigenza di certezza e di una normativa specifica scritta.

## 2. *La prima codificazione delle regole di diritto consuetudinario e la riforma con l'Editto del 1751*

La prima legislazione specifica sulle cave di marmo risale all'Editto del 1 febbraio 1751 di Maria Teresa Cybo per risolvere le frequenti controversie sul diritto di aprire cave e per un'esauriva e uniforme disciplina scritta sugli agri marmiferi di Carrara, materia regolata dal diritto consuetudinario e dalla prassi; l'Editto contiene una rinuncia indiretta alla regalia sui marmi, dato che consente alle vicinanze di concedere il diritto di estrazione del materiale ai membri della comunità in quanto partecipanti della proprietà collettiva sugli agri anche marmiferi, con la stipulazione dell'atto di livello, contratto simile, per alcuni aspetti, alla concessione di beni pubblici. In sostanza, la normativa consiste in un regolamento scritto con efficacia generale che codifica le norme consuetudinarie e, in particolare, il principio dell'obbligo del privato di richiedere in concessione la cava alla vicinanza proprietaria del bene.

Le conseguenze più rilevanti sono l'abolizione del regime di regalia sui marmi ed il riconoscimento della proprietà delle cave alle vicinanze nonché la classificazione delle cave presenti nel territorio secondo tre categorie, con il fine di legittimare le occupazioni di fatto e considerando, comunque, giuridicamente rilevanti le posizioni ormai consolidate.

La distinzione essenziale riguarda le cave già aperte negli agri delle vicinanze del Principato da quelle da aprire successivamente all'entrata in vigore del regolamento e per le prime la distinzione attiene alle "Cave già descritte negli Estimi dei Particolari, da quelle che descritte non vi sono". In definitiva, la prima categoria attiene alle cave già "estimate" (iscritte all'estimo e, quindi, registrate) da privati da oltre venti anni, prima del 1751, che dovevano rimanere, senza limiti di tempo, di proprietà privata e in disponibilità del proprietario del fondo, senza possibilità di rivendicazione della vicinanza<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Dall'Editto del 1751 (Archivio Nazionale di Modena, in *Archivio Cybo-Gonzaga*). "Per le descritte, vogliamo, che se l'allibrazione delle medesime è seguita venti anni prima della presente Nostra ordinazione niun diritto pretender mai più possa sopra di esse, o sopra i loro Possessori, la vicinanza ne' di cui Agri sono situate non altrimenti che se a favore dei possessori medesimi militasse l'immemorabile, o la centennaria, o concorresse a prò loro un titolo il più legittimo che immaginare si possa".

La seconda categoria si riferisce alle cave estimate da meno di venti anni da privati, che potevano scegliere di abbandonarle o di stipulare un contratto di livello con la vicinanza e con l'obbligo di corrispondere, sulla base del reddito agrario della superficie, "una certa annua prestazione discreta però e moderata"<sup>14</sup>, anche considerando l'uso di destinazione. Mentre per le cave già utilizzate, ma non estimate, è previsto l'obbligo della stipulazione dell'atto di livello.

Secondo questo sistema, le cave già aperte nella disponibilità di privati sono ritenute di proprietà privata, mentre tutte le altre cave di proprietà comunale; la proprietà del sottosuolo è, comunque, distinta dal dominio della superficie e l'esercizio dell'attività di cava è lasciata ai rapporti instaurati tra privati e vicinanze con la costituzione di un vincolo di servitù, in senso proprio, sulla superficie, in cambio del versamento di un canone al superficiario, a seguito di accordo tra proprietari o secondo tariffe governative<sup>15</sup>.

## 3. *Il carattere pubblicistico della disciplina, delle procedure e dell'atto di livello: profili di dibattito*

Per le cave non ancora aperte è previsto un particolare procedimento che si basa su principi del diritto consuetudinario e dello Statuto di Carrara del 1574, con chiari profili di diritto pubblico; in particolare, si può discutere se nei criteri della libera iniziativa di ricerca<sup>16</sup> e di apertura della cava, che derivavano dalla consuetudine, prevale la nozione di attività privata libera, e se il contratto di livello, previsto dallo Statuto, integra chiaramente la concessione del bene, già allora previsto in generale per i beni pubblici.

La procedura, dopo l'individuazione dell'area da parte del ricercatore e le formalità di denuncia, si caratterizza per un accertamento dell'amministrazione della vicinanza tramite periti con funzioni di ispezione e di determinazione del canone quantificato annualmente<sup>17</sup>. L'esito positivo

<sup>14</sup> Dall'Editto del 1751

<sup>15</sup> F. FRANCIARI, *Il regime giuridico di cave e torbiere*, Milano, 1997, p. 19.

<sup>16</sup> "chiunque vorrà negli Agri della sua vicinanza cercarvi coi suoi lavori all'azzardo delle Cave, possa farlo con piena libertà, purché osservi la giusta moderazione di farla in luogo ove non possa derivarne pregiudizio all'altrui" (Editto del 1751). All'esito positivo dell'attività di ricerca, che consiste nella verifica della qualità del materiale, l'interessato doveva provvedere alla "marcatura" dell'area con le iniziali del nome e alla denuncia all'autorità della vicinanza e ne derivava la detenzione dell'area; in caso di interruzione dell'attività per un periodo di sei mesi, era prescritta la decadenza dalla concessione.

<sup>17</sup> "La quantità di tal canone non dovrà però misurarsi dallo stato presente della cava,

dell'accertamento consentiva un periodo di prova di due anni con la facoltà di scelta tra la concessione deliberata dalla vicinanza, con la stipulazione del contratto di livello<sup>18</sup>, e la dismissione della cava.

Assai significativo per sostenere la natura pubblica del procedimento e, chiaramente, della concessione, è l'oggetto indicato nell'Editto come oggetto della concessione e cioè il diritto di escavazione e non il godimento del fondo a cui l'atto di livello generalmente si riferiva; è inevitabile rilevare una certa affinità con la concessione pubblica disciplinata dall'attuale legislazione nazionale e regionale per il settore delle cave. Ciò si evince dalla lettura della norma che definisce l'area occupata come "pertinenza della cava della quale accaderà trattarsi" e, quindi, strumentale all'oggetto della concessione che è l'attività di cava.

Autorevole dottrina<sup>19</sup>, in relazione all'esclusione dell'applicazione del D.L. 29 luglio 1927, n. 1443, contenuta nell'art. 64, per gli agri marmiferi di Massa e Carrara, di proprietà dei comuni che avrebbero poi dovuto adottare un regolamento per disciplinare le concessioni, confermò l'appartenenza delle cave, secondo il regime estense del 1751, al patrimonio indisponibile della vicinanza e poi del comune; lo sfruttamento delle cave spettava ai privati con la concessione livellaria ad uso di cava rilasciata dal comune con un "pubblico solenne istromento" del Governo, con carattere di trasmissibilità (era possibile l'alienazione, ma previo consenso del Comune) e perpetuità, casi di decadenza se l'attività non veniva esercitata. Quindi, il livello era dichiarato perpetuo e trasmissibile a chiunque per successione e per alienazione; diversi poteri pubblici spettavano al Comune, tra i quali la facoltà di dichiarare la decadenza in caso di non utilizzo della cava per due anni continuativamente o in caso di mancato pagamento del canone oppure di alienazione del livello senza il consenso del Comune o in assenza di ricognizione, dopo ventinove anni, del dominio del Comune.

Il sistema era stato elaborato in un'epoca in cui era frequente, per i rapporti patrimoniali, la commistione tra categorie di diritto privato (quale

della quale accoderà trattarsi, ma sul merito di quella porzione di Agri sulla quale sarà stata aperta, e la quale sarà di pertinenza della cava della quale accoderà trattarsi, anzi, medesima, avuto però qualche riguardo all'uso per cui è stata destinata".

<sup>18</sup> "E quantunque la promessa di tale annua prestazione debba farsi come si è detto, in forma di livello, il possessore nondimeno avrà sempre l'arbitrio e la facoltà di ritirarsene, con rilasciare qualunque volta a lui così piacerà, eziandio dopo cento anni, la cava, o vogliamo dire l'occupata porzione di Agri alla vicinanza, ben inteso che a questa o ai suoi Uffiziali ne faccia la Giudiciale disdetta"

<sup>19</sup> A. M. SANDULLI, *Appunti in tema di usucapibilità del diritto di coltivazione delle cave marmifere di Massa e Carrara*, nota a sentenza Cass. civ., Sez. I, 24 maggio 1954, n. 1679, in *Giust. civ.*, 1955, I, p. 1491 ss.

l'atto di livello) ed istituti di diritto pubblico; tuttavia, dall'esame del livello di cava e delle finalità (sottosuolo rientrante nella proprietà pubblica demaniale, libertà di ricerca, istruttoria, coltivazione *intuitu personae*, consenso dell'amministrazione per l'eventuale alienazione del diritto di escavazione) emerge lo schema essenziale della concessione su un bene pubblico, costitutiva di un diritto reale pubblico.

Questi caratteri evidenziano un sistema con natura privata e pubblica e ciò è ampiamente confortato dal procedimento di accertamento e di rilascio della concessione con il versamento di un canone, secondo criteri di utilizzo dei beni demaniali; proprio l'obbligo di stipulare l'atto di livello "ad uso cava di marmo", è l'aspetto innovativo della disciplina del 1751, che, peraltro, ha soprattutto codificato regole consuetudinarie. La *ratio* era il riconoscimento del diritto di proprietà della vicinanza e l'introduzione della concessione come unica modalità di esercizio dell'attività di cava. In tal modo, i privati potevano affermare solamente diritti del concessionario e le vicinanze disporre delle cave secondo le disposizioni di legge.

La disciplina prevedeva questa particolare destinazione agli agri marmiferi, utilizzabili solo con una concessione in godimento, avvicinando l'istituto risalente al moderno patrimonio indisponibile come ora definito quello regionale per le miniere e le cave. Il confronto deve essere, comunque, cauto, considerando che la proprietà degli agri marmiferi, conservata per le comunità delle vicinanze, deriva dal sistema feudale.

La condizione giuridica delle cave è così riconducibile alla proprietà perpetua ed inalienabile dei Comuni che deve essere concessa ai privati per lo sfruttamento, acquisendo un diritto di livello perpetuo e trasmissibile, soggetto ad alcune ipotesi di decadenza<sup>20</sup>.

Peraltro, il controllo sull'attività di estrazione attribuita alle vicinanze non evitò il verificarsi di abusi di utilizzatori particolarmente potenti all'interno della comunità; da ciò un ulteriore intervento normativo con l'Editto sulle usurpazioni del 21 dicembre 1771<sup>21</sup>, volto a recuperare, con atti di livello, beni vicinali e comunali, rimedio che però non migliorò la situazione, limitandosi invero a prevalenti misure nel settore agrario<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Chiaramente per questa definizione Cass. civ., Sez. I, 24 maggio 1954, n. 1679, *cit.*

<sup>21</sup> "Chiunque possedere beni in quel distretto, ancorché ridotti a coltivazione, si presumeranno in tutti usurpati ognivolta il possessore, nel termine che sarà a prefiggerli il Magistrato, non produca il titolo, con cui ne abbia fatto l'acquisto, o giustificati di possederle da tanto tempo, che serva a termini di ragione ad indurre, nel caso ancora di cui si tratta e la presunzione di un legittimo titolo".

<sup>22</sup> C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 11.

4. *L'evoluzione della normativa con le Notificazioni Governatoriali del 14 luglio e del 3 dicembre 1846*

L'esame della disciplina evidenzia non un completo sistema minerario con efficacia generale per tutto il territorio interessato dalle cave di marmo, ma una normativa speciale la cui applicazione era limitata al territorio delle vicinanze e a queste era stata trasferita la facoltà di utilizzo del sottosuolo degli agri di proprietà e di rilascio delle concessioni ai membri della comunità, alla luce della disciplina dei beni collettivi prevista dallo Statuto del 1574.

Per iniziativa di Maria Beatrice d'Este, con l'editto del 15 dicembre 1815, si stabilì la soppressione del sistema vicinale e, in seguito, una certa influenza sulle leggi estensi successive al 1751, derivava dal diritto minerario napoleonico del 1808 vigente nel Ducato<sup>23</sup>. In effetti, il diritto di escavazione previsto dall'atto di livello viene progressivamente regolato secondo obblighi e decadenze, come emerge anche dalle Prescrizioni governative del 1 marzo 1837, n. 179 sulle concessioni di cava nel Comune di Massa<sup>24</sup> e dalla Notificazione del 14 luglio 1846; mentre a Carrara vigeva l'Editto di Maria Teresa del 1751.

Nel periodo di Napoleone l'attività di estrazione e di esportazione era limitata dai frequenti conflitti<sup>25</sup>, e in questo contesto l'unico provvedimento rilevante per il settore è il Decreto del Principe di Lucca del 17 luglio 1812<sup>26</sup> che aboliva le vicinanze di Carrara e prevedeva il trasferimento degli agri marmiferi al Comune. Per gli Stati di Massa e Carrara, attribuiti in seguito a

<sup>23</sup> Il Decreto Napoleonico sulle miniere del 1808 stabiliva, nell'art. 7, che le cave di marmi, di gesso, di arene e di tutte le sostanze non enunciate nella disposizione (art. 6) sulle miniere in generale, "rimangono in piena e libera disposizione del proprietario, che può usarne senza che sia necessario alcun permesso" secondo una ratio di liberalizzazione dell'attività di estrazione; l'esigenza di materiali per opere pubbliche poteva, invece, giustificare la concessione a terzi in caso di inattività del proprietario, prevedendo l'indennizzo per i danni alla superficie del fondo ed il valore delle materie estratte.

<sup>24</sup> In C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 55.

<sup>25</sup> Con la dominazione francese si assiste alla sospensione della concessione di nuovi livelli di cava, ma l'istituto si riaffermò con la Restaurazione; nel 1822, con un'attività regolare di amministrazione delle pratiche di concessione, risultano individuabili 121 livelli, stipulati dal 1751, ma con difficoltà nell'identificazione dei terreni in assenza di dati certi e di mappe, con un sistema catastale non attendibile per le intestazioni effettuate in modo irregolare (C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 129 ss.).

<sup>26</sup> L'art. 1 del Decreto (in C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 148) prevede espressamente "Le vicinanze di Carrara sono soppresse" e secondo l'art. 6 "I beni di suolo conosciuti sotto la denominazione di agri delle Vicinanze saranno riuniti al Patrimonio della Comune di Carrara salvo ai particolari suddetti ad esperimentare davanti la Sezione del Contenzioso del Consiglio di Stato i diritti, che credessero loro competere sopra i medesimi".

Maria Beatrice d'Este, venivano ripristinate le leggi del Principato e l'Editto del 1751 nonché riaffermata l'abolizione del sistema delle vicinanze<sup>27</sup>, con le conseguenze della proprietà comunale degli agri anche marmiferi e la competenza del comune per la concessione a privati, dato che il sottosuolo è escluso dalla disponibilità diretta per l'esercizio dell'attività di cava<sup>28</sup>.

Nel 1772 venivano emanati importanti ordini per la funzione giudiziaria, amministrativa ed economica degli Stati, e per l'estrazione ed il commercio dei marmi, abrogando leggi restrittive e favorendo la libertà di iniziativa e d'impresa, vietando ai proprietari di cave e ai fornitori di marmi di interferire in opere d'arte d'intaglio, attività riservata agli scultori, ai quali era invece proibito occuparsi di forniture di marmi; veniva anche istituito il magistrato del commercio dei marmi<sup>29</sup>, a cui spettava la vigilan-

<sup>27</sup> Editto di Maria Beatrice d'Este del 15 dicembre 1815, in C. PICCIOLI, *op. cit.*, pp. 152-153. Nella notificazione governatoriale del 24 settembre 1823, con il fine di favorire il commercio dei marmi, si richiamava la decisione della Sovrana secondo cui le cave non dovevano essere censite né potevano essere soggette all'imposta fondiaria, e venivano indicate le regole sul nuovo catasto in cui, comunque, le cave dovevano essere denunciate con i legittimi possessori, per necessità di statistica.

<sup>28</sup> Il sistema riguarda, quindi, beni che sono nella disponibilità dei privati, mentre la proprietà spetta ai Comuni che rilasciavano la concessione livellaria avente ad oggetto il diritto di estrarre marmi, un diritto sul sottosuolo, sulla base di atto di natura pubblica; mentre l'occupazione della superficie si riteneva meramente strumentale ed accessoria (C. PICCIOLI, voce *Marmo*, in *Enc. dir.*, XXV, 1975, p. 698 ss.).

<sup>29</sup> Nell'Editto del 22 aprile 1773 (in Archivio di Stato di Modena, *Archivio Cybo-Gonzaga*) sono precisati i poteri del Magistrato del Commercio dei marmi, a seconda del contenuto delle controversie; le cause che non dipendono da violazioni di particolare rilievo dovevano essere decise "stragiudicialmente", mentre per quelle che comportano la violazione di gravi articoli, il magistrato "dovrà deciderle con tutta la possibile sommarietà e sollecitudine". Nelle liti che riguardano differenze di estensione delle cave, il magistrato dovrà seguire un particolare procedimento volto a comporre "amichevolemente" la controversia sul luogo in presenza delle parti e di periti; se la composizione non è possibile, la decisione deve essere stragiudiziale, quando la violazione non riguardi "Articoli di rilievo". Durante la controversia il magistrato non può adottare provvedimenti di sospensione dell'escavazione, spedizione o della vendita, che comportino un pubblico danno con il ritardo nel commercio; l'interessato potrà continuare l'attività, ma a condizione di idonea sicurezza.

Dall'Editto emerge il principio della libera attività del commercio dei marmi, in conseguenza dell'espressa deroga affermata dalla Sovrana a qualunque legge, editto e bando emanato di contenuto restrittivo e all'Editto del 1773; il magistrato svolge compiti di vigilanza sugli scambi dei marmi per evitare danni altrui, frodi o inganni nella vendita o nei lavori e sui rapporti tra i fornitori, che non devono pregiudicare gli scambi, i contratti e le commissioni, con condotte di ritardo e di interruzione per qualunque causa o pretesto, prevedendo anche l'applicazione di pene pecuniarie. Questo regime di pena è anche previsto per qualunque frode, dolo o inganno in pregiudizio dei committenti e compratori di marmi riguardo alla qualità e ai lavori con la distribuzione della somma tra Cassa fiscale, per la metà, magistrato, un quarto, ed il resto al denunziante.

za sul commercio e la giurisdizione sulle relative controversie<sup>30</sup>.

Peraltro, il modello della concessione si è evoluto in generale per i beni pubblici, nell'Editto del 25 maggio 1820<sup>31</sup>, con l'introduzione di un sistema

<sup>30</sup> Per approfondimenti, O. ROMBALDI, *L'economia di Massa e Carrara nell'età napoleonica e nella restaurazione (1796-1831)*, in AA.VV., *Massa e Carrara nella restaurazione. Il governo di Maria Beatrice Cybo d'Este*, Modena, 1980, p. 139 ss.; l'Autore esamina anche la crisi dell'industria del marmo negli anni 1815-1817 e 1820-24 che comportò l'aumento dei dazi sull'estrazione con l'Editto 25 agosto 1816 e il breve periodo di ripresa dal 1819 "non v'è memoria di tante commissioni di lavori quanti se ne danno al presente anche per più anni" e fu necessario richiamare la vigenza della legge 14 gennaio 1772 che proibiva l'espatrio dei lavoratori (Archivio di Stato di Modena, *Archivio Cybo-Gonzaga*, 17 aprile 1819, n. 47). Dal 1816 venivano riattivate le strade del marmo e, soprattutto, la Carriona che univa le cave al mare e le diramazioni per Torano, Polaccio, Bedizzano, Vara, Collonnata, ad uso dei carri pesanti e ad uso dei birocci (*ibidem*, busta 446, 1 febbraio 1817, n. 17).

Assai interessante il "Piano di regolamento pel commercio dei marmi", presentato al Comune di Carrara dall'avv. Lizzoli, con la proposta di definire le cave come proprietà immobili per superare l'incertezza presente dal sec. XVI e di riattivare il Tribunale di commercio del marmo, con norme sul commercio e sui contratti (*ibidem*, busta 477).

Erano, infatti, frequenti le variazioni dei dazi sul trasporto che, peraltro, doveva seguire percorsi indicati in disposizioni scritte con un elenco di tariffe; erano altresì previste pene pecuniarie in caso di violazioni delle modalità specificate nei bandi, anche in relazione ai mezzi di trasporto (ad es., il Bando del Tribunale Camerale del 1 maggio 1780, e Notificazione del 5 dicembre 1778, in Archivio di Stato di Modena, *Archivio Cybo-Gonzaga*). Pene pecuniarie erano anche stabilite nel Bando "che avrà forza, e vigore di Legge perpetua" del 5 novembre 1778 (in Archivio di Stato di Modena, *Archivio Cybo-Gonzaga*), oltre "alla rifazione de' danni *in solidum* verso il Padrone de' Marmi, o verso quelli, a cui saranno stati preventivamente venduti, o contrattati" e i destinatari erano il capocava e il cavatore che prestavano la loro attività presso cave altrui o, dolosamente, contrattavano marmi contro la volontà del padrone, ovvero "chiunque venderà, o contratterà dolosamente Marmi ad altri già venduti o contrattati contro la volontà del primo compratore".

<sup>31</sup> Fonte citata da C. PICCIOLI, *Storia e dogmatica...*, cit., p. 13. Peraltro, risale a questo periodo la disciplina generale del livello concessorio dei beni pubblici (comunali ed ecclesiastici), da considerarsi non tanto come livello in senso proprio (o come enfiteusi atipica), ma come locazioni perpetue e in tal senso Consulta n. 62 del 13 maggio 1820, (Governatore Petrozzani di Massa, in Archivio di Stato di Modena, in *Archivio Cybo-Gonzaga*, busta 468), ove si legge, in riferimento agli stati toscani, "la natura dei livelli di questi stati che propriamente di livelli non hanno che il nome, mentre non sono che locazioni perpetue per un canone corrispettivo alla netta vendita del fondo, senza che abbia luogo il laudemio grosso all'atto della prima investitura, né il piccolo laudemio della quinquagesima in caso di alienazione dei beni livellari". Peraltro, in relazione a ciò la proposta "che i nuovi livelli debbano concedersi coll'esperimento della subasta per altro non definitiva, ma fatta colla clausola che sarà deliberato se così parrà e piacerà. In forza di questa clausola l'amministrazione è abilitata a concedere il livello a quello tra gli aspiranti, che riconoscerà il maggiore ed insieme il migliore offerente, mentre la subasta può richiamare un maggior numero d'aspiranti, ed apportare il vantaggio dell'aumento del canone in aspiranti solventi". La proposta di disciplina di questi nuovi livelli, che già si erano di fatto diffusi, risale al 13 maggio 1820, con allegata una relazione sulla scadenza delle locazioni a fitto di terreni

di livello e di poteri rilevanti della pubblica amministrazione, secondo criteri in seguito espressi nella disciplina estense del 1846.

Assai determinante l'introduzione di un nuovo sistema di catasto a Carrara disposto con l'Editto 30 maggio 1820, che consentì un elenco accurato delle proprietà e delle cave, e l'intestazione catastale con finalità di inventario e di ricognizione, ma non costitutivo di diritti; gli agri marmiferi vennero intestati al Comune come proprietà e la superficie allora corrispondeva a 1774 ettari di concessioni attive ed agri liberi.

Già nell'atto del 30 agosto 1842<sup>32</sup>, che indicava le condizioni per l'allivellamento delle cave di Massa, è previsto un nuovo sistema di concessione delle cave, da parte del Comune, con contratto di livello perpetuo, ereditario e trasmissibile per successione ed alienazione, subordinando questa all'adesione governativa in caso di stipulanti forestieri; il canone era quantificato secondo un criterio uniforme di equità e cioè in proporzione al reddito del terreno e non del prodotto che poteva derivare dall'attività estrattiva, criterio troppo incerto.

L'evoluzione della disciplina ha riguardato soprattutto il contenuto della concessione di agri marmiferi, che Francesco IV D'Austria D'Este Duca di Modena e Reggio, con un atto del 1 marzo 1837<sup>33</sup>, uniformò alla concessione dei beni pubblici secondo un atto di livello in seguito meglio definito nella Notificazione del 14 luglio 1846. Le finalità perseguite erano quelle di coordinare la normativa scritta che era stata adottata a partire dal 1751 e che ora, con diversi adattamenti, riguardava le cave comunali, e di riordinare alcune procedure che seguivano regole consuetudinarie nel frattempo riprese, pur essendo necessarie nuove regole.

Dopo l'indicazione espressa di alcune procedure con un atto del 1843 indirizzato al Comune di Carrara<sup>34</sup> e l'estensione della disciplina del 1751

dello Spedale di Massa, ed esposta la procedura dell'asta e del verbale di aggiudicazione. Sulla base di queste proposte fu emanato l'Editto 25 maggio 1820, dal cui contenuto deriva anche la Notificazione del 14 luglio 1846.

<sup>32</sup> Fonte citata da C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 155.

<sup>33</sup> "La Comune concederà a livello perpetuo agli Esponenti che devono stipulare solidamente, le cave già da essi aperte e nelle quali hanno intrapresi i lavori... Di mano in mano che essi apriranno ed incominceranno a lavorare in altre delle cave pure indicate in detti verbali ed istrumento, potranno egualmente richiederne e la Comune sarà loro a concederne il livello. L'allivellamento delle cave dovrà farsi separatamente, e in modo indipendente le une dalle altre, in guisa che *tanti sieno i contratti quante le cave concesse a livello*".

<sup>34</sup> Nelle Istruzioni del Governatore al Comune di Carrara, del 11 febbraio 1843, n. 1137 (in C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 157), si prospettava il problema di quali regole applicare alle questioni di cave e di commercio di marmi, per la sovrapposizione di pratiche precedenti, richiamate con la legge 15 dicembre 1815, e di nuove prassi e se dovevano estendersi anche al Comune di Massa per le cave aperte; infatti, si era affermato in un precedente atto

anche alle cave di marmo di Massa nel 1844<sup>35</sup>, si affermò, con Francesco V, l'introduzione di una nuova e sostanziale riforma nel 1846 con le Notificazioni del 14 luglio e del 3 dicembre, fonti che si presentavano come regolamento dell'attività estrattiva<sup>36</sup>.

Le leggi contengono una disciplina particolareggiata sulla procedura per l'apertura delle cave e riguardo a diritti ed obblighi del Comune e del livellario (coltivatore delle cave che è indicato anche come conduttore o enfiteuta), che può sfruttare la cava, appropriarsi dei frutti e disporre del diritto reale, previa autorizzazione secondo certe forme, escluse nell'ipotesi di trasferimenti a titolo di successione; il diritto del livellario di sfruttare gli agri marmiferi può essere qualificato come vero e proprio diritto reale di godimento su cosa altrui, frazionabile dalla proprietà piena ed autonomo dal diritto di proprietà del Comune<sup>37</sup>.

A pena di decadenza, il livellario è tenuto a coltivare la cava, a versare il canone, a stipulare l'atto di ricognizione della proprietà comunale ogni ventinove anni, a corrispondere un laudemio al momento dell'investitura della cava, dell'alienazione o per successione, assumendo, infine, le spese del contratto.

(Sovrano Chirografo del 30 agosto 1842) il principio generale che le cave erano di proprietà comunale e la competenza del Comune di "concedere a livello" con la giurisdizione del giudice civile per il contenzioso. Nelle istruzioni della procedura sulle denunce dei tentativi di cave negli agri comunali vi era l'obbligo di esibire al magistrato un attestato sulle iniziative di ricerca, ma con il diritto dei terzi di fare opposizione, dopo la pubblicazione della domanda di concessione livellaria e, in tal caso, la controversia doveva essere decisa dal tribunale ordinario.

<sup>35</sup> Sovrano Chirografo di Francesco IV, del 6 aprile 1844.

<sup>36</sup> Fonti reperibili in C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 159 ss. Assai interessante l'esame del "Rapporto relativo alle cave di Massa" dell'8 luglio 1846 (in Archivio di Modena, *Segreteria di Gabinetto-Chirografi Sovrani*, 1846) che contiene non solo un esame approfondito della situazione e delle questioni da risolvere nel territorio delle cave di marmi, ma anche il progetto di regolamento da cui deriverà la Notificazione Governatoriale del 14 luglio 1846, secondo una *ratio* di sistemazione complessiva del settore. La proposta fu approvata da Francesco V con alcune limitate modifiche ed integrazioni relative all'imposizione della tassa per un determinato percorso di strade, all'istituzione dei tribunali economici per le questioni di cave, e circa l'assegnazione di un contributo per la sollecita costruzione di tronchi di strade particolari e già iniziati, che immettevano a diverse cave (Atto n. 536, 8 luglio 1846).

Per alcuni riferimenti alla disciplina del 1846, si rinvia a R. BIANCO, *Regime giuridico degli agri marmiferi Apuani*, in AA.VV., *Assetto del territorio in relazione alle cave*, Centro Lunigianese di studi giuridici di Pontremoli, Genova, 1978, p. 112 ss.

<sup>37</sup> Cass. civ., Sez. I, 24 maggio 1954, n. 1679, *cit.*; Cass. civ., Sez. II, 1 febbraio 1957, n. 367, in *Cass. civ. Mass.*, 1957, 150; Cass. civ., Sez. Un., 14 ottobre 1967, n. 2462, in *Cass. civ. Mass.*, 1967, 1283; Cass. civ., Sez. Un., 8 luglio 1972, n. 2291, in *Cass. civ. Mass.*, 1972, 2291; Cass. civ., 25 ottobre 1977, n. 4564, in *Cass. civ. Mass.*, 1977, 1822.

In particolare, la Notificazione del 14 luglio 1846 prevede una complessiva regolamentazione dell'attività estrattiva delle cave già aperte o da aprirsi, meglio organizzando i principi, peraltro, già vigenti con le precedenti fonti; per quelle già aperte il Comune doveva verificare l'effettivo utilizzo sulla base delle concessioni e dei termini di decadenza previsti nei relativi contratti. La rinnovazione del livello per le cave esistenti o attivabili era prevista entro un termine di trenta giorni dalla decadenza e con preferenza per i primi concessionari decaduti; assai ampie le possibilità di ricerca di nuove cave negli agri comunali, pur richiamato la regola espressa di non recare danno a terzi, è assai favorito l'esperimento di "tentativi di cave".

È significativo il riferimento nell'art. 2, quinto comma, alla domanda "in enfiteusi" da fare alla comunità per una determinata area da contrassegnare con le iniziali (marche) del ricercatore, previa denuncia all'amministrazione comunale, integrando la fase iniziale del "tentativo", come "assaggio" del monte ed apposizione di marche; peraltro, l'elemento formale della "marchatura" è prevalente se provata l'antioriorità della denuncia. È così evidente l'accostamento frequente del livello all'enfiteusi, come emerge anche dai dati normativi.

Assai interessante la complessiva procedura amministrativa di domanda di livello di cava aperta, avente ad oggetto il diritto di estrarre marmo dal giacimento nel sottosuolo del fondo comunale, ottenuto in concessione; l'obbligo di pubblicazione da parte del Comune consente eventuali opposizioni da parte di soggetti che intendono far valere diritti reali o richieste di risarcimento di danni in conseguenza della nuova cava aperta. In caso di opposizioni, il Comune rimette le parti al tribunale ordinario; solo dopo la sentenza definitiva a favore del richiedente o in assenza di opposizioni, il Comune effettua una verifica dello stato dei luoghi con operazioni di periti per individuare in planimetria i confini dell'agro comunale, che si estende dalla cima del monte al fondo della valle, nonché il canone in proporzione al reddito del terreno interessato dal livello.

L'atto autorizzativo del governo nei confronti delle comunità per la concessione dei livelli doveva seguire alcune condizioni espresse nell'art. 2 ove sono individuati particolari poteri della pubblica amministrazione e condizioni vincolanti circa l'introduzione del termine di decadenza per l'inattività della cava per il mancato versamento del canone per due anni o in caso di debito coincidente con l'ammontare del canone di un biennio.

È, ribadito, il principio della trasmissibilità del livello a chiunque per successione o per alienazione e in caso di forestieri è necessaria l'adesione dell'autorità governativa, mentre è principio generale il consenso del Comune per l'alienazione e la cessione; queste regole giustificano la natura pubblicistica in quanto il bene cava, con destinazione pubblica, era nella disponibilità del solo concedente, a tutela dell'interesse pubblico all'esca-

vazione di marmi. Per il livellario era previsto l'obbligo di rinnovare, ma in via ricognitiva, il rapporto con il Comune con un nuovo atto, contenente la descrizione del fondo e le variazioni dei confinanti. Altre norme riguardano il divieto di affrancazione del livello escludendo così la disponibilità della cava da parte del concessionario privato e prevalendo così chiaramente l'interesse pubblico; anche la costruzione di strade per il trasporto ed il commercio dei marmi seguiva particolari indicazioni e distinzioni in categorie a seconda delle finalità di comunicazione tra le strade comuni e le cave.

La Notificazione Governatoriale del 3 dicembre 1846, a precisazione di alcune norme contenute nel precedente regolamento, riafferma e specifica alcuni principi ormai consolidati del settore; l'apertura delle cave "ovunque" viene riconosciuta in modo assai esteso come facoltà di ogni suddito estense domiciliato nello stato e, quindi, in Massa e in Carrara, e secondo la legge 1 febbraio 1751, ancora in vigore, è necessaria non solo la "marca", ma anche l'effettiva apertura, con la particolare condizione per gli stranieri che intendevano acquistare cave di ottenere prima il permesso sovrano.

Le fonti del 1846 presentano un carattere amministrativo piuttosto evidente, anche per l'influenza del diritto minerario francese del 1808, con vincoli relativi al contenuto del diritto di sfruttamento che presuppone sempre la forma dell'atto di livello, condizioni di decadenza e di disponibilità, e un certo ambito di discrezionalità (la concessione è nella facoltà dell'ente proprietario) e di controllo del Comune, per il rilascio della concessione e lo sfruttamento della cava, limitando così il potere di disposizione del concessionario; risulta altresì evidente l'influenza della legge estense 25 maggio 1980<sup>38</sup>, relativa alle concessioni livellarie dei beni pubblici, e di quella sulle prescrizioni di concessione del 1 agosto 1837<sup>39</sup>.

Assai significativo il provvedimento sull'espropriazione del 4 aprile 1851<sup>40</sup> di Francesco V, ove si riconosceva il carattere di pubblica utilità e l'applicazione dell'espropriazione forzata (principio generale espresso nell'Editto 10 gennaio 1848, ivi richiamato), in relazione a rapporti industriali e commerciali, per la costruzione di strade di collegamento tra cave di marmi o miniere e l'apertura e lavorazione, attività che potevano essere finanziate dallo stato o da privati; di conseguenza, si applicava la disciplina sull'espropriazione quando i proprietari dei terreni da occupare si rifiutavano di cederli o richiedevano somme non adeguate a titolo di indennizzo. L'istituto era previsto anche nel caso di occupazione di terreno per la costruzione di edifici e strutture per la lavorazione del marmo.

<sup>38</sup> Si rinvia alla nota 31.

<sup>39</sup> Si rinvia alla nota 24.

<sup>40</sup> In C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 170 ss.

5. *La nuova riforma con il Rescritto Sovrano di Francesco V Duca di Modena e Massa del 25 giugno 1852*

Il contenuto della disciplina rivela un carattere chiaramente speciale per il settore considerato, e ciò emerge anche dall'Editto del 4 aprile 1851 e dalla normativa contenuta nel Rescritto Sovrano del 25 giugno 1852<sup>41</sup> ove si precisava che, pur abrogato il diritto statutario locale e la disciplina sui livelli, in conseguenza dell'entrata in vigore del codice civile estense del 1852, veniva mantenuto l'istituto del livello esclusivamente per le cave di Massa, trattandosi di una fonte speciale che doveva rimanere in vigore come tale. Infatti, il codice estense riportava una disciplina diversa relativa all'enfiteusi, figura che, come abbiamo visto, viene spesso richiamata contestualmente o considerata come livello<sup>42</sup>, ma non abrogava implicitamente la normativa sui livelli di cave e la Notificazione del Governo di Massa del 14 luglio 1846, trattandosi di materiali di "singolare natura e che sembra non possano confondersi con i fondi"<sup>43</sup>.

Il diritto dei concessionari degli agri marmiferi è ancora denominato livello e spesso enfiteusi, nella forma particolare del diritto reale di godimento perpetuo, senza l'obbligo del miglioramento del fondo, trattandosi di istituti distinti per aspetti secondari e volti ad identificarsi, anche secondo la giurisprudenza, che riconosce la natura privatistica, pur dipendente da un atto di diritto pubblico, quale è la concessione; ciò giustificherebbe la compatibilità dell'appartenenza di questi beni pubblici al patrimonio indisponibile dei Comuni con il diritto di sfruttamento dei privati di carattere enfiteutico<sup>44</sup>. La questione è complicata dall'esistenza di due atti e cioè la

<sup>41</sup> In C. PICCIOLI, *op. cit.*, 172; "la legge sui livelli delle cave dei marmi di Massa è legge speciale calcolata su una incipiente industria, quindi deve restare quale legge speciale".

<sup>42</sup> Rescritto Sovrano del 25 giugno 1852. Per i riferimenti all'atto di livello nel codice estense, si veda G. BRUGNOLI, *Enfiteusi*, in *Indice ragionato del codice civile estense in comparazione del diritto romano*, Modena, 1852, p. 104 ss.

<sup>43</sup> In seguito, la giurisprudenza, di inizio novecento, confermava la vigenza per Massa e Carrara, della Notificazione governatoriale 14 luglio 1846 nonché di quella del 3 dicembre 1846, in quanto completamento della prima e disciplina speciale, che richiama la legge del 1 febbraio 1751; il sistema dei livelli delle cave di marmo non era stato modificato, in via implicita, dal codice civile estense per le nuove norme sull'enfiteusi (Tribunale di Massa, 11 agosto 1908, e Cass. Torino, 27 marzo 1905, in C. PICCIOLI, *op. cit.*, p. 199).

<sup>44</sup> Cass. civ., Sez. I, 24 maggio 1954, *cit.*; secondo la sentenza, gli agri "hanno un regime analogo a quello delle altre cave quando siano sottratte al proprietario del suolo per essere concesse a terzi, divenendo beni patrimoniali indisponibili dello stato". Gli stessi principi sono stati, in seguito, espressi in Cass. civ., 1 febbraio 1957, in *Foro it.* 1958, I, 1318, e in Cass. civ., Sez. Un., 14 ottobre 1967, n. 2462, in *Foro it.*, 1967, I, 2283, ove si richiama la nozione di concessione-contratto.

concessione pubblica deliberata dal Comune ed il successivo atto di livello stipulato con atto notarile, che instaura il rapporto giuridico tra Comune e privato e da cui deriva il sorgere di un utile dominio nel livellario e l'affermazione preminente della proprietà comunale.

Peraltro, il livello integra la forma del contratto che poteva avere diversa finalità (anche come locazione, per beni non agricoli), con un atto di contenuto esiguo, dato che identifica il fondo, l'oggetto della cessione (il diritto di escavazione), il canone e la promessa di pagamento, pur garantendo la ricognizione delle cave con prova scritta.

In definitiva, dopo l'intervento del 1852, la legislazione ha carattere di completezza riguardando non solo il diritto di estrazione del marmo, ma anche la viabilità, pedaggi, espropriazioni e gli edifici utilizzati nell'attività. Alla luce di questi elementi il regime speciale era definito "Sistema Estense limitato", poiché disciplinava esclusivamente le cave di marmi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara, la cui vigenza si protrarrà nel sistema giuridico moderno<sup>45</sup>; mentre la disciplina mineraria generale integrava il "Sistema Estense illimitato" che regolava il settore minerario complessivo secondo il criterio della disponibilità del fondo per il proprietario privato. In seguito, l'entrata in vigore della nuova legge mineraria del 1927, comporterà rilevanti questioni di coordinamento del regime estense vigente fino all'adozione di speciali regolamenti comunali dei Comuni di Massa e Carrara, evoluzione lenta e con attuali profili di dibattito.

6. *Considerazioni conclusive: la disciplina estense come rilevante precedente per la moderna legislazione sulle miniere e sulle cave, la vigenza riconosciuta dal D.L. 29 luglio 1927, n. 1443 fino all'adozione di regolamenti comunali sulle concessioni e l'interpretazione della Corte Costituzionale con la sentenza n. 488/1995. Le leggi regionali, il regolamento del Comune di Carrara e la vigenza della disciplina estense nel Comune di Massa*

L'art. 64 della decreto legislativo 29 luglio 1927, n. 1443, come è noto, consente una disciplina particolare per gli agri marmiferi di Massa e Car-

<sup>45</sup> Per alcuni provvedimenti adottati, nel rispetto della normativa estense, dalle amministrazioni comunali di Massa e Carrara, di inizio novecento, per la concessione livellaria di cava, le domande e le denunce di tentativo, la nomina di periti, e per la giurisprudenza di quell'epoca con alcune questioni significative, ad esempio in tema di valore probatorio del carasto estense, di opposizioni e di "tentativo" di ricerca di cave, si rinvia a C. PICCOLI, *op. cit.*, p. 173 ss.

rara, poiché in attesa del rispettivo regolamento comunale, che comunque prevede un regime speciale, pur soggetto all'approvazione del Ministero per l'economia nazionale e coordinato con la nuova disciplina generale, afferma la vigenza del sistema estense e ciò è confortato dai lavori preparatori<sup>46</sup>. La ratio dell'inapplicabilità della disciplina generale risiede nella particolarità del regime proprietario delle cave; infatti, i giacimenti non appartengono ai proprietari dei suoli, ma ai Comuni che per l'utilizzazione rilasciano la concessione ai privati e, pertanto, non possono essere oggetto di confisca da parte dello Stato secondo il sistema demaniale adottato dalla legislazione del 1927.

Le cave integrano beni patrimoniali del Comune inalienabili e, quindi, non possono rientrare nel patrimonio disponibile e non possono ritenersi demaniali, dato che non sono inclusi nelle categorie di cui all'art. 822 c.c. né sono soggette ad un regime demaniale che sarebbe del tutto incompatibile con il sistema della concessione, sulla base del livello perpetuo e trasmissibile, per lo sfruttamento da parte del privato. Ne deriva la natura di beni pubblici del patrimonio indisponibile del Comune come per le altre cave concesse a terzi<sup>47</sup>.

Anche la natura giuridica dell'atto di livello presenta aspetti pubblici, pur trattandosi di un istituto di origine privatistica tanto da essere accostato e, talvolta, identificato con l'enfiteusi, ma diverso da questo per l'assenza dell'obbligo di migliorare il fondo, con una certa componente di

<sup>46</sup> Anche la giurisprudenza (Cass. civ., Sez. I, 24 maggio 1954, *cit.*) confortò questa interpretazione, nel senso che la nuova legge inesse mantenere in vigore il sistema estense fino all'effettivo coordinamento con quello nuovo del 1927, ai sensi dell'art. 64: in ogni caso, la legge del 1927 non poteva essere applicata alle cave di Massa e Carrara, dato che queste non appartenevano ai proprietari dei suoli, bensì ai Comuni concessionari ai privati e che lo stato non poteva applicare la confisca in caso di inattività.

Mentre Cass. civ., Sez. Un., 8 luglio 1972, n. 2291, in *Fofo it.*, 1972, I, 2797, ha affermato l'applicazione della disciplina estense anche per il regime delle strade di accesso alle cave e, in particolare, ha riconosciuto ai concessionari una legittima pretesa alla costruzione e manutenzione da parte del Comune e l'obbligo di versare la tassa sui marmi, per il territorio di Carrara.

<sup>47</sup> Per questi profili di qualificazione giuridica è stato assai determinante l'intervento della Cass. civ., Sez. I, 24 maggio 1954, n. 1679, *cit.* Tra l'altro, la Corte ha ammesso la possibilità di usurapare il diritto reale limitato avente ad oggetto lo sfruttamento dell'agro marmifero, in quanto è ammissibile la costituzione di un diritto per usucapione sui beni patrimoniali indisponibili dello stato, dei comuni e province, purché non venga pregiudicata la destinazione pubblica del bene (in questo caso sfruttamento industriale con la concessione della cava in enfiteusi), principio affermato dall'art. 828 cod. civ. Al Comune, in base ad un legittimo contratto di livello, è riconosciuta la facoltà di affidare la cava a terzi, se il concedente che ha usucapito il diritto reale di godimento lasci inattivo il bene per un periodo superiore a quello consentito e previsto.

autonomia; nel tempo le differenze si sono attenuate fino all'affermarsi del livello di cava come istituto autonomo e speciale per il settore.

Si ricorda che la giurisprudenza maggioritaria, più risalente<sup>48</sup>, affermava la prevalenza della natura privata del diritto reale di godimento, pur derivante da un atto e da una concessione amministrativa pubblica con efficacia costitutiva, e ciò per conciliare le esigenze di conservare la proprietà perpetua dei Comuni sugli agri marniferi e di garanzia per il privato, utilizzatore di rilevanti capitali.

Per l'interpretazione della disciplina estense in relazione al sistema moderno è assai determinate la sentenza della Corte Costituzionale 20 novembre 1995, n. 488, che ha affermato una posizione in parte diversa da quella sostenuta dalla Corte di Cassazione riguardo alla ritenuta completa vigenza della disciplina estense, alla luce del prevalente carattere privatistico degli istituti e del necessario coordinamento del regolamento comunali richiesti dal R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, non solo con i principi contenuti in detta legge, ma anche con il sistema delle competenze regionali, secondo l'art. 117 Cost. e D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che prevedeva, ad esempio, l'approvazione regionale del regolamento.

La Regione Toscana ha indicato, nella legge regionale "Disciplina degli agri marniferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara", rapprovata senza modifiche il 28 febbraio 1995, criteri specifici per la stesura dei regolamenti comunali ed il rinvio ad un vasto ambito di interessi pubblici da tutelare, collegati allo sfruttamento degli agri marniferi situati nelle Alpi Apuane e, quindi, di natura ambientale, paesaggistica, con vincoli anche di carattere urbanistico ed idrogeologico<sup>49</sup>. In tal modo, il regime degli agri

<sup>48</sup> Cass. civ., Sez. I, 24 maggio 1954, n. 1679, *ad*.

<sup>49</sup> Come è noto, la Corte Costituzionale, con sentenza 20 novembre 1995, n. 488, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale approvata il 28 febbraio 1995, sollevate con riferimento all'art. 117 Cost., dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il riferimento normativo specificamente vigente per il settore è, appunto, la legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 "Disciplina degli agri marniferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara", ove si afferma la disciplina speciale con regolamenti comunali per il rispettivo territorio, la natura di beni del patrimonio indisponibile comunale per gli agri marniferi, la conformità alla presente legge ed il controllo di legittimità del competente organo regionale. La coltivazione è consentita con concessione amministrativa temporanea del Comune, a titolo oneroso, e vincolata al rispetto degli strumenti urbanistici, ambientali, paesaggistici e idrogeologici; in seguito, è intervenuta la modifica con L. R. 18 giugno 1998, n. 33, che ha aggiunto il principio secondo cui la disciplina concessoria come regolata dalla legge n. 104 e dai successivi regolamenti comunali (la cui approvazione spetta al Consiglio regionale ai sensi dell'art. 2, della legge regionale 22 luglio 1978, n. 46) si applica anche alle concessioni livellate di agri marniferi già rilasciate dai Comuni di Massa e Carrara e dalle sopresse "vicinanze" di Carrara.

Occorre anche considerare la legge regionale 3 novembre 1998, n. 78 "Testo Unico in

marniferi è ricondotto a quello delle cave pubbliche, soggette alle regole delle concessioni di beni pubblici indisponibili ed anche la legge del 1927 persegue questa *ratio*, riconoscendo una disciplina speciale<sup>50</sup>.

Fino all'emanazione dei regolamenti, secondo l'art. 64 della legge mineraria del 1927, permangono il vigore delle leggi estensi, che, comunque prevedono per il rapporto di concessione un contenuto privatistico in relazione all'appartenenza degli agri marniferi al patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e Carrara<sup>51</sup>, con finalità di interesse pubblico collegato alla gestione dell'attività economica; queste particolari cave sono beni patrimoniali indisponibili dei comuni con un regime analogo a quello delle cave sottratte al proprietario e concesse a terzi, rientranti nel patrimonio indisponibile dello stato, secondo la disciplina del 1927.

La condizione giuridica delle cave soggette alla disciplina delle leggi estensi del 1751 e del 1846 era quella di beni in proprietà perpetua ed alienabile dei Comuni, da attribuire in concessione ai privati per lo sfruttamento, secondo una posizione giuridica soggettiva allora ricondotta al diritto di livello, perpetuo, trasmissibile e soggetto a decadenza, diversamente dallo schema attuale della concessione, e del tutto incompatibile con la nozione di demanio pubblico.

Tuttavia, potrebbero ravvisarsi alcune affinità, così la miniera, dopo la scoperta, appartiene allo stato, ma viene data in concessione ai privati; la ricerca e lo sfruttamento del giacimento minerario richiedono l'intervento dello stato che rilascia l'autorizzazione e poi la concessione, con tassative condizioni di decadenza dell'atto concessorio; anche nella legislazione estense alcuni caratteri del demanio possono riconoscersi nella possibilità per il Comune di vigilare la sorte delle cave durante la concessione, di applicare la decadenza se lasciate inattive, di autorizzare l'alienazione a terzi del contratto di livello effettuata dal concedente e di stipulare ogni ventinove anni un nuovo atto con la funzione di riconoscere il diritto di proprietà del

materia di cave e torbiere, miniere recuperate e riutilizzo di residui recuperabili" ove all'art. 41, secondo comma, si prevede che il riferimento in via transitoria e in quanto compatibile, contenuto nella legge regionale n. 104 del 1995, alla legge regionale 30 aprile 1980, n. 36 (qui abrogata) per l'autorizzazione comunale all'esercizio dell'attività di estrattiva, fino all'approvazione del regolamento comunale, è sostituito dalla legge regionale n. 78 del 1998.

<sup>50</sup> Sulla specialità del regime estense come richiamato nella R.D. n. 1443 del 1927, si veda D. SIMONCELLI, *Il nuovo regime giuridico delle cave*, Roma, 1930, p. 7 ss.; secondo l'Autore la coltivazione delle cave di marmo nei territori di Massa e Carrara è stata disciplinata con disposizioni particolari, al fine di attribuire a questa industria un regime giuridico analogo a quello delle miniere, anziché al regime comune delle cave.

<sup>51</sup> Così Cass. civ., Sez. Un., 5 febbraio 1988, n. 1203, in *Cass. civ. Mass.*, 1988, 295.

Comune sugli agri marniferi. Tali aspetti sembrano però essere presenti nella categoria più tradizionale dei beni pubblici.

La necessità di coordinare questo antico sistema con la legge mineraria è affermazione costante nella giurisprudenza della Corte di Cassazione che ha, peraltro, riconosciuto nelle concessioni lo schema pubblicitario della concessione-contratto<sup>53</sup>; anche la giurisprudenza amministrativa ha confermato l'imposizione pubblicitica, tanto più che ha riconosciuto al comune il potere di autorietà per consentire la revoca della concessione, soprattutto a fronte delle subconcessioni di fatto<sup>54</sup>.

Peraltro, nel giudizio di legittimità, il Governo aveva impugnato la legge regionale perché per le concessioni prevedeva la temporaneità e l'onerosità e non l'instaurato regime estense della concessione perpetua a durata indeterminata e non revocabile per particolari cause di decadenza, già esaminate; la Corte Costituzionale sul punto sottolinea l'inconciliabilità tra i principi della legge del 1927 e la disciplina estense: proprio la regola della perpetuità della concessione è in contrasto con il principio di temporaneità, per esigenze di vigilanza pubblica, ai sensi dell'art. 21 della legge mineraria, che è peraltro applicabile anche alle cave in concessione di cui all'art. 45, secondo comma<sup>54</sup>.

Assai diverse le conseguenze dell'alienazione della concessione o della

<sup>52</sup> Cass. civ., Sez. Un., 14 ottobre 1967, n. 2462, *cit.*

<sup>53</sup> Il potere di revoca di una concessione che, per la gravità delle conseguenze che comporta a carico del concessionario, non può essere esercitato correttamente senza una previa contestazione delle ragioni all'interessato, e, in mancanza di disposizioni specifiche in materia della normativa estense (che peraltro nella Notificazione del 14 luglio 1846 prevedeva il potere di caducazione dell'autorità comunale), anche con mezzi di ampia pubblicità dell'intenzione di dichiarare decadute le concessioni per cave rimaste inattive (TAR Toscana, 21 maggio 1981, n. 235, in 71AR, 1981, I, 2258). In sostanza, il Comune esercita il potere di autorità dichiarando la decadenza delle concessioni per l'interruzione dei lavori o per il mancato pagamento del canone per un biennio, così Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 1987, n. 361, in *Cons. Stato*, 1987, I, 773, con approfonditi riferimenti all'evoluzione storica della disciplina.

Sulla questione assai dibattuta dell'applicabilità della tassa sui marni prevista dalla disciplina estense (Notificazione del 14 luglio 1846 e Circolo Sovrano del 23 agosto 1853, di natura legislativa per la disciplina giuridica innovativa, i requisiti formali, la competenza, promulgazione e pubblicazione), si veda TAR Toscana, 2 luglio 1981, n. 321, in 74AR, 1981, I, 2723. L'art. 4, punto 22, della Notificazione del 1846, relativa alla tassa sul trasporto dei marni indica criteri di massima e all'autorità amministrativa spetta, invece, la determinazione dell'ammontare. In seguito, la tassa marni è stata disciplinata dal R.D. 15 luglio 1911, n. 749 e dal regolamento di Carrara del 1995, poi modificato nel 1999; il regolamento del 2005 nell'art. 10<sup>ter</sup> si riferisce, invece, al versamento del contributo regionale ai sensi dell'art. 15, commi 3, 4, 5 e 5<sup>bis</sup>, e al relativo regolamento comunale (delibera consiglio comunale n. 19, del 31 maggio 2005).

<sup>54</sup> Sul punto, F. FRANCARO, *op. cit.*, p. 19 ss.

cessione dell'esercizio senza l'autorizzazione dell'amministrazione: la legislazione estense prevede il potere del comune di risoluzione del contratto per inadempimento, mentre la legge del 1924 prevede la nullità dell'atto di alienazione o di cessione, sanzione più efficace nel caso di subconcessioni di fatto. Sono, peraltro, evidenti le differenze riguardo agli interessi pubblici considerati, decisamente più complessi nel sistema moderno; mentre secondo la Corte Costituzionale nella disciplina estense è prevalente l'impromia privatistica, per l'assimilazione dell'atto di livello all'enteusi e per la gestione autonoma da parte del concessionario delle modalità tecniche e dello sfruttamento della cava senza un potere di controllo predominante da parte del comune, pur presente entro certi limiti nelle leggi del 1846.

Le modalità di tutela dell'interesse pubblico previste dalle norme estensi sono, in effetti, piuttosto limitate in quanto non assicurano l'esercizio continuativo dell'attività e non garantiscono l'integrità del patrimonio comunale e l'inalienabilità delle cave; mentre, l'onerosità è una regola comune alla legge estense e alla legge mineraria del 1927, la temporaneità prevale nella disciplina del 1927 senza possibilità di applicare la regola di cui all'art. 53 che, solo per le miniere, mantiene le concessioni perpetue.

Tuttavia, secondo la Corte Costituzionale, pur prevista la temporaneità della concessione di cui all'art. 21, l'efficacia immediata della nuova legge e dei regolamenti dei Comuni di Massa e Carrara che dovevano essere conformi alla nuova regola, non doveva intendersi come efficacia retroattiva sui rapporti di concessione in corso, che avevano già carattere di perpetuità per l'applicazione della disciplina estense. L'efficacia immediata sui rapporti pendenti è, invece, giustificata da ragioni di ordine pubblico, per la "degenerazione" del sistema della perpetuità, la cui *ratio* era in origine quella di favorire l'iniziativa privata, a causa dell'inattività delle cave e della diffusione delle subconcessioni non autorizzate dall'amministrazione.

Mentre la disciplina del 1927, per le norme sulle cave, evidenzia contenuti chiaramente pubblicitici secondo la *ratio* di utilità generale ed il potere di vigilanza della pubblica amministrazione che si estende alle modalità tecniche e ai presupposti economici dell'esercizio dell'attività, con l'obbligo dell'imprenditore (proprietario del suolo o terzo concessionario) di mettere a disposizione i mezzi necessari per l'ispezione dei lavori (art. 29 e 45, ultimo comma, per le cave), evitando trasferimenti illegittimi delle concessioni per il prevalere di interessi speculativi privati.

Il diritto reale di godimento, collegato alla disponibilità della cava, per il proprietario del suolo (art. 45, primo comma)<sup>55</sup> e per il concessionario è,

<sup>55</sup> L'art. 45 primo comma prevede che "le cave e torbiere sono lasciate in disponibilità del proprietario del suolo"; non vi è, quindi, un espresso riferimento alla proprietà ed

comunquè, attribuito nei limiti della rilevanza pubblica del bene e, quindi, dell'interesse generale sotteso, peraltro riconducibile non solo allo sfruttamento delle cave, ma anche agli interessi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio, di recente ulteriormente approfonditi nelle modalità di tutela dal Codice dei Beni Culturali e dal Codice dell'Ambiente: l'evoluzione degli interessi pubblici e del sistema amministrativo ed il confronto tra le discipline esclude, già secondo la sentenza n. 488 del 1995 della Corte Costituzionale, che l'art. 64, terzo comma, del R.D. n. 1443 del 1927 sia da intendersi come "norma recettizia dell'ordinamento delle leggi estensi" nel senso di ritenere tale normativa speciale come inderogabile necessario riferimento "rispettando le linee essenziali" per i regolamenti comunali di Massa e Carrara, considerata l'evoluzione del settore.

Sono, quindi, evidenti le inevitabili differenze che dipendono dalla definizione degli istituti e dagli interessi tutelati: occorre anche considerare che, già nella legge mineraria, alla luce dell'interpretazione letterale e sistematica, è delineato un concetto di bene giuridico cava o miniera avente ad oggetto le sostanze minerali per la lavorazione industriale e non tanto il materiale in sé, esistente in natura e che costituisce il giacimento. Inoltre, non è la semplice presenza di un giacimento su un determinato fondo ad integrare l'esistenza del bene giuridico cava, ma deve trattarsi di un giacimento coltivabile in quanto il minerale deve essere presente in quantità rilevante e industrialmente sfruttabile.<sup>56</sup>

L'interpretazione della Corte Costituzionale è in linea con il moderno sistema e, quindi, l'art. 64 aveva quale unica finalità, in via transitoria, la vigenza delle leggi estensi fino all'entrata in vigore dei regolamenti comunali, di natura autonoma e "con efficacia analoga a quella della legge", con la possibilità di incidere sui rapporti giuridici privati e di innovare la disciplina della coltivazione delle cave di marmo<sup>57</sup>, ma in conformità alla legge

il termine disponibilità assume una connotazione non tecnica e limitativa, tanto più che semplicemente "lasciate in disponibilità" sembra, secondo la dottrina più risalente (E. Butta, *op. cit.*, pp. 44-45) che commentò la disciplina, significare in "preziosa concessione la quale potrebbe anche essergli ritolta". Secondo questa opinione, le facoltà riconosciute al proprietario del suolo sulle cave esistenti sotto la superficie, sono espressione del diritto di proprietà privata immobiliare, anzi sono un *attributo* della generale signoria, collegata alla concezione romanistica del dominio, che riguarda in senso comprensivo tutta la cosa. Anche l'eventuale concessione a terzi, nel caso in cui il proprietario trascuri la coltivazione del giacimento, non sembra pregiudicare il principio, dato che l'indemnitzo corrisponde al valore degli impianti, del materiale già utilizzato e dei lavori utilizzabili, con finalità soprattutto sanzionatoria.

<sup>56</sup> F. FRANCAKRO, *op. cit.*, p. 34 ss.

<sup>57</sup> La disciplina risalente e preesistente le leggi regionali, basata sul presupposto della libera coltivazione delle cave, doveva essere necessariamente rivisita anche alla luce del siste-

mineraria e alla legislazione regionale che, peraltro, era già di applicazione diretta; tanto più che la legge regionale riapprovata nel 1995 (e poi L.R. 5 dicembre 1995, n. 104, "Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara" che indica criteri essenziali di riferimento per i regolamenti), prevede, in via transitoria, fino all'approvazione del regolamento comunale il rinvio all'autorizzazione comunale per la coltivazione degli agri marmiferi, ai sensi dell'art. 11 della L.R. 30 aprile 1980, n. 36, sulle cave in generale, in seguito abrogata e sostituita dalla L. R. 3 novembre 1998, n. 78, "Testo Unico in materia di cave, torbiere, miniere, recupero di aree scavate e riutilizzo di residui recuperabili".<sup>58</sup>

Il Comune di Carrara ha adottato dapprima il regolamento per la concessione degli agri marmiferi, con delibera del consiglio comunale n. 88 del 29 dicembre 1994<sup>59</sup>, e, in seguito, adeguando la disciplina all'evoluzione normativa regionale, il regolamento del 4 maggio 1999; di recente, la normativa speciale è stata rivista con il regolamento allegato alla delibera del consiglio comunale n. 61 del 21 luglio 2005<sup>60</sup>, con rinvii alle leggi regionali n. 104 del 1995 e n. 78 del 1998, per diversi profili anche procedurali.

ma generalizzato dell'autorizzazione; così S. BRIGNOLA, voce *Cave e torbiere*, in *Enc. giur.*, VI, 1988, p. 1 ss.

<sup>58</sup> L'art. 42 prevede una norma di raccordo con la disciplina degli agri marmiferi apuani "La presente legge si applica anche agli Agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e di Carrara, per quanto non in contrasto con la legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 (Disciplina degli Agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara) e conseguenti regolamenti comunali".

<sup>59</sup> Il regolamento approvato dal consiglio regionale con delibera n. 115 del 28 febbraio 1995, in coerenza con la legge regionale del 1995, n. 104, stabiliva la temporaneità e l'onerosità delle concessioni ed il divieto di subaffitto delle cave.

<sup>60</sup> In *titolo comune carrara ms. it.* Il regolamento del 2005 riafferma solo alcuni principi della disciplina estense, ovviamente prevedendo per gran parte regole del moderno sistema giuridico, che richiede la concessione per l'estrazione del marmo e l'autorizzazione all'estrazione. L'art. 1, 1) prevede che "Con la denominazione "Agri Marmiferi Comunali" si indicano tutte le zone montane del Comune di Carrara insestate 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'esercizio delle cave di marmo negli agri marmiferi comunali avviene attraverso *concessioni amministrative* regolate dalle seguenti disposizioni ed è consentita esclusivamente per l'*estrazione del marmo* in blocchi. 4) Oggetto della concessione è l'area appartenente al patrimonio indisponibile del comune *dalla in uso* al concessionario, dietro corresponsione di *apposito canone*, da *destinarsi all'attività estrattiva* e alle attività di supporto della medesima. 5) Si intende per cava il complesso estrattivo oggetto di ciascuna autorizzazione all'estrazione.

Per la quantificazione del canone, il criterio previsto dall'art. 10 è "determinato in relazione al valore di mercato della produzione della superficie in concessione, secondo la previsione dell'art. 32, comma 8, legge 23 dicembre 1994, n. 724".

Mentre, il Comune di Massa non ha ancora adottato un proprio regolamento<sup>61</sup>, ed applica la disciplina estense del 1846 e del 1751<sup>62</sup> per il rilascio delle concessioni nonché le leggi regionali in vigore per l'autorizzazione alla coltivazione di cava (L.R. n. 78 del 1998), e le indicazioni della L.R. n. 104 del 1995 per la stesura del regolamento<sup>63</sup>. Da ciò qualche perplessità sul-

<sup>61</sup> A tutt'oggi, pur modificato in varie parti lo schema di regolamento del 2003, il progetto più recente del 2007 non sembra però di imminente approvazione come testo definitivo. Le integrazioni e le modifiche dipendono anche dagli indirizzi del Piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate (delibera del Consiglio regionale 27 febbraio 2007, n. 27, si veda nota 63). Il richiamo alla normativa estense riguarda la qualificazione di agri marmitteri comunali (art. 2) come aree "in piena proprietà o dominio diretto nel Catasto estense approvato con Editto Sovrano del 24 settembre 1823, individuate nel Piano regolatore generale come "zone degli agri marmitteri" e nella specifica perimetrazione del Piano del Parco delle Alpi Apuane come "Zone conifere di cava", oviamente rientranti nel patrimonio indisponibile del Comune, inalienabili ed imprescrittibili (art. 5 Statuto del Comune).

Ai sensi dell'art. 7, la concessione amministrativa degli agri (di durata ventennale) è presupposto necessario per l'ottenimento dell'autorizzazione di coltivazione (art. 14, che richiama la L.R. 3 novembre 1998, n. 78), secondo il sistema ormai consolidato: è interessante la modalità di attribuzione della concessione, di cui all'art. 9, l' "esperimento di gara con procedura aperta ed aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, su un valore d'asta pari ad una annualità di canone, come determinato al successivo articolo 12, aumentato del valore, da determinarsi a cura del competente ufficio, delle opere, impianti, manufatti, attrezzature e pertinenze eventualmente presenti nell'area di cava o a servizio della stessa". La procedura negoziata è prevista in caso di gara deserta o di mancata aggiudicazione.

Una modifica consistente riguarda il canone di concessione, che, peraltro, si differenzia dal criterio del regolamento di Carrara, e consiste in un "canone annuo di concessione" (art. 11) rapportato sia alla superficie concessa in uso, che al valore di mercato del marmo prodotto dalla cava, che secondo l'art. 12 è determinato "a) in relazione al valore agricolo medio di cessione dei terreni classificati come pascolo arborato e cespugliato, determinato annualmente dalla Commissione di cui all'art. 41 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327; b) in relazione alla quantità, espressa in tonnellate, del marmo prodotto ed esportato dalla cava". È prevista la tassa sul trasporto dei marmi, e non l'applicazione del contributo regionale, che è commisurata alla quantità, in tonnellate, del materiale prodotto ed esportato dalla cava e in relazione ai costi di manutenzione e di miglioramento della viabilità.

Per la cessione della concessione, la denuncia di esercizio e l'attestazione di attività estrattiva o di cessazione, si rinvia anche al sito [www.comune.massza.ms.it](http://www.comune.massza.ms.it).

<sup>62</sup> L'applicazione della normativa di Carrara fu estesa a Massa con Sovrano Chirografo di Francesco IV, del 6 aprile 1844, sul punto 5.4, p. 110.

<sup>63</sup> Si segnala l'approvazione recente, con delibera del Consiglio regionale del 27 febbraio 2007, n. 27, (in *BUR*, n. 13, II, suppl. n. 34, del 28 marzo 2007), del piano regionale delle attività estrattive, di recupero delle aree escavate e di riutilizzo dei residui recuperabili (PRAER) ai sensi della legge regionale 3 novembre 1998, n. 78 (Testo unico in materia di cave, torbiere, miniere, *cd.*). L'art. 2 della parte II dell'allegato I, prevede una norma che, probabilmente, comporterà un'ulteriore riduzione delle cave attive: infatti, per l'utilizzazione della risorsa lapidea, sono individuati quantitativi minimi da destinarsi esclusivamente

l'applicazione delle leggi estensi, per l'evidente difficoltà di coordinamento con il sistema moderno ed i principi giuridici prevalenti nel settore.

Tuttavia, occorre precisare che il numero attuale delle cave esistenti nel territorio di Massa è esiguo ed è di 16, e derivano prevalentemente da quelle già aperte in passato, per le quali si è trattato, soprattutto, di rinnovare le concessioni con gara pubblica d'assegnazione; inoltre, nell'ultima aggiudicazione del 1985, il Comune ha rilasciato concessioni per cave di cui alcune poi non utilizzate, in quanto rientranti nel Parco delle Alpi Apuane<sup>64</sup>. Di conseguenza, l'applicazione della disciplina estense risulta, in concreto, assai limitata.

alla trasformazione in blocchi (astre, affini quali isarelli e masselli, con esclusione dei materiali frantumati) e per i marmi del comprensorio apuano, esterni alla competenza del Parco. "tali quantitativi minimi dovranno essere non inferiori al 25% della produzione complessiva di progetto risultante dal piano di coltivazione, con verifiche su base annuale". A questi criteri dovrà adeguarsi la pianificazione comunale.

<sup>64</sup> Si veda L.R. 11 agosto 1997, n. 65, "Istituzione dell'Ente per la gestione del Parco regionale delle Alpi Apuane", con le ultime modifiche con L.R. 18 dicembre 2006, n. 63.