

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA  
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

*Dipartimento di diritto pubblico  
Istituto di diritto amministrativo*

TESI DI LAUREA

**LA CONCESSIONE DI AGRO MARMIFERO  
NEI COMUNI DI CARRARA E MASSA  
ALLA LUCE DELLE RECENTI  
INNOVAZIONI NORMATIVE E  
GIURISPRUDENZIALI.**

*Relatore*  
Chiar.mo Prof.  
Alberto Antonio AZZENA

*Candidato*  
Cristina CATTANI

*Anno Accademico 1995/1996.*

## INDICE.

<u>CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE</u>	1
<u>CAPITOLO I</u>	
<u>LA DISCIPLINA DEGLI AGRICOLTI</u>	
<u>MARMIFERI NELLA NORMATIVA</u>	
<u>ESTENSE.</u>	7
<i>Par.1:</i> La concessione di cava nel "Sistema Estense Illimitato" e nel "Sistema Estense Limitato"	7
<i>Par.2:</i> Gli agricoli marmiferi come beni del patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e Carrara.	18
<i>Par.3:</i> Errata qualificazione del diritto di livello quale diritto reale atipico	26
<u>CAPITOLO II</u>	
<u>LA LEGGE MINERARIA E LA DISCIPLINA DELLE CAVE.</u>	32
<u>CAPITOLO III:</u>	
<u>LA PREVISIONE DEL REGOLAMENTO.</u>	59
<u>CAPITOLO IV:</u>	
<u>TENTATIVI DI ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO COMUNALE.</u>	70

Parte I, <i>par.1</i> : Vari tentativi da parte del Comune di Carrara.	70
<i>Par.2</i> : Nuovi poteri delle Regioni: decreto n° 616 del 24-7-77 di attuazione della L.n°382-77.	76
Parte II: Vari tentativi da parte del Comune di Massa.	85
 <b><u>CAPITOLO V:</u></b>	
<b><u>NUOVE VICENDE IN MATERIA DI</u></b>	
<b><u>CONCESSIONE DI CAVA.</u></b>	94
<i>Par.1</i> : Legge Regionale, rinvii governativi.	101
<i>Par.2</i> : Regolamento del Comune di Carrara. Caratteri e natura della concessione di agro marmifero.	105
<i>Par.3</i> : Legge Finanziaria per il 1995, art.32 co.8, in materia di aggiornamento del valore del canone.	132
<i>Par.4</i> : Legge Regionale Toscana riapprovata il 28-2-95.	136
<i>Par.5</i> : Sentenza della Corte Costituzionale n°488-95.	137
 <b><u>CAPITOLO VI.</u></b>	
<b><u>LA CONCESSIONE DI CAVA NELLA</u></b>	
<b><u>NUOVA DISCIPLINA.</u></b>	149
<i>Par.1</i> : Comune di Carrara.	149
<i>Par.2</i> : Comune di Massa.	156

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.**

166

**BIBLIOGRAFIA**

179

**NORMATIVA.**

182

**ALLEGATI.**

## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE:

Gli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara sono quei beni di proprietà comunale idonei alla coltivazione di cave di marmo.

Una identificazione topografica degli agri potrebbe comprendere tutte le proprietà dei due Comuni, tuttavia una delimitazione è data dalla natura, che ha posto i giacimenti di marmo nelle zone rupestri a monte di Massa e Carrara, escludendo le zone collinari che fiancheggiano le città fino al litorale marittimo.

Per tradizione, inoltre, si escludono dalla accezione di "agri marmiferi" quelle cave aperte da privati che attraverso lo sfruttamento, ne hanno disposto in base al principio fondiario di Diritto Comune: il possesso esercitato su tali beni ne ha determinato una piena disponibilità in capo ai proprietari fondiari. Il diritto dei soggetti disponenti è stato pienamente formalizzato già dal 1 Febbraio 1751 quando Maria Teresa,

Duchessa di Massa, Principessa di Carrara e Principessa Ereditaria di Modena, dispòse il riconoscimento dei diritti di proprietà a favore di quei privati che avessero allibrato la cava in nome proprio da almeno venti anni o che fossero in grado di dimostrare il possesso con un giusto titolo d' acquisto. Tali beni, denominati "beni stimati", erano pertanto di proprietà privata: questa categoria di cave quindi non verrà presa in considerazione nel nostro studio dal momento che esso verterà sulla disciplina della concessione dei beni ai privati e sui rapporti che vengono a instaurarsi tra concedente-pubblico e concessionario-privato.

Gli agri marmiferi al contrario, sono beni pubblici o meglio, beni del patrimonio indisponibile dei due Comuni. Per questo l' esercizio di qualsiasi attività, da parte dei privati, su detti beni è possibile e legittima solo in conseguenza di un procedimento concessorio.

<sup>1</sup> Piccioli Cesare "Gli agri marmiferi del Comune di Carrara" Carrara 1956, pag.45.

L' istituto della concessione di tali beni è stata disciplinata fino al Novembre del 1995 dalla normativa estense essendo rimasto ostinatamente refrattario (per una settantina d' anni) alla disciplina di diritto minerario unitario disposta del R.D. n°1443 del 29 Luglio 1927, identificabile quale Legge-quadro in materia mineraria.

La nuova normativa, oggetto di analisi, ha cercato di mediare tra i vari interessi sociali : quelli collettivi, quelli degli imprenditori, quelli dei proprietari, quelli dei lavoratori. Nel settore del marmo invece la mediazione è stata lasciata fino ad oggi alla occasionalità, alla improvvisazione o è mancata del tutto.

L' anno 1995 è stato per la disciplina concessoria degli agri marmiferi un anno "storico", perchè finalmente, dopo svariati tentativi di abrogazione della normativa estense, il Comune di Carrara ha dato attuazione all' art.64 u.c.del R.D. 1443/27 che gli conferisce un potere regolamentare al fine di disciplinare gli agri marmiferi di sua proprietà, uniformandosi

sia alla disciplina mineraria unitaria (R.D.n°1443/27)<sup>2</sup>, sia ai principi della giurisprudenza<sup>3</sup> che, in mancanza di una concreta applicazione della normativa, ha costituito, per anni, la fonte normativa in materia riportando ordine in una realtà non facilmente adattabile agli attuali istituti del diritto amministrativo, in primis alla concessione.

Nel vicino Comune di Massa, in linea generale, è tutt' ora in vigore la normativa estense; è rilevante comunque sottolineare che la nuova normativa è stata già deliberata dal Comune in attuazione dell' art.64 u.c. citato, siamo quindi in attesa della sua entrata in vigore, che avverrà con il decorso dei necessari tempi tecnici.

Dopo aver affrontato il problema dell' evoluzione della disciplina del rapporto concessorio tenteremo di dimostrare che la concessione di agro marmifero, quale bene di proprietà comunale, una volta abrogata la normativa estense, viene ad

<sup>2</sup>D' Avanzo W. "Lezioni di diritto minerario" Roma 1958, pag.166ss.

<sup>3</sup> C.Cass. 1679/54 in Giust.Civ.1955, pag.1490.

C.Cass. 2462/67 in Foro It., 1967, I, pag.2283

C.Cass. 367/57, in Riv.Dir.Min., 1957, pag.144.

C.Cass. 2291/72, in Riv.Dir.Min. 1972, pag.157.



assumere le caratteristiche di una concessione mineraria. Esistono le condizioni per dar vita, a partire dalla natura di tali beni (appartenenti al patrimonio indisponibile dei due Comuni), ad un moderno sistema di imprese che non mortifichi nessuna delle parti, nè il concessionario-trasformatore o commerciante, ma neppure l'impresa escavatrice.

Nelle pagine successive, oggetto di studio sarà la "concessione" delle cave di marmo sia nel diritto preunitario<sup>4</sup>, quando non erano ancora sorti i moderni istituti del Diritto Amministrativo, sia nella disciplina mineraria unitaria<sup>5</sup> per le cave in generale e per gli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara in particolare.

A nostro parere, alla luce della uniformità della materia concessoria, appare rilevante lo spostamento della competenza in materia di cave dallo Stato alla Regione avvenuta con il D.P.R. n°616 del 24 Luglio 1977.

<sup>4</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit." pag.50-71.

<sup>5</sup>D'Avanzo W. "Lezioni cit." pag.39-175.

Infine analizzeremo il nuovo assetto della materia concessoria che si è venuto a realizzare in conseguenza delle riforme del biennio 1994-'95: L.R.Toscana n°104 del 5 Dicembre 1995, i nuovi Regolamenti comunali (quello del Comune di Carrara già entrato in vigore) e la Sentenza della Corte Costituzionale del 8-20 Novembre 1995 n°488.

Ci sembra, comunque, doveroso rimarcare sin d' ora che, date le notevoli difficoltà di immediata attuazione della nuova disciplina sarà necessario un certo periodo di tempo prima che le riforme trovino integrale recepimento. A quel momento il sistema di estrazione del marmo sarà caratterizzato da una regolare procedura di concessione con sfruttamento della cava da parte del solo privato-concessionario, da un termine di durata, da un canone commisurato al valore di mercato del bene concesso<sup>6</sup>.

<sup>6</sup>In attuazione della Legge finanziaria per il 1995 del 23-12-94, art.32, co.8.

## CAPITOLO I:

### LA DISCIPLINA DEGLI AGRICOLTI MARMIFERI NELLA

### NORMATIVA ESTENSE.

*Par.1:* La concessione di cava nel "Sistema Estense Illimitato" e nel "Sistema Estense Limitato".

Gli agricoltori marmiferi del Comune di Carrara erano disciplinati sino al 1995 da un complesso di norme preunitarie denominate "LEGGI ESTENSI", emanate nei secoli XVIII° e XIX°; tale normativa, come già ricordato, è tutt'oggi vigente per il Comune di Massa<sup>1</sup>, anche se destinata ad un rapido superamento.

Si tratta di un insieme di norme emanate nel periodo di diritto comune, ossia in quel lasso di tempo che precedeva le codificazioni del XIX° secolo.

<sup>1</sup> Sentenza Corte Cost. n°488 del 8-20 Novembre 1995, in Gazz.Uff. I serie speciale- 49 del 29-11-95.

Oggetto del nostro studio, per questa prima parte del lavoro, è il diritto amministrativo, in specie il diritto minerario, che disciplina il "livello di cava", ossia il diritto attribuito al concessionario da parte dell' amministrazione concedente (Comune).

Si trattava di un complesso di provvedimenti sovrani, ispirati ad antiche consuetudini di vita economica locale, comunemente disciplinati nel diritto statutario tradizionale<sup>2</sup>.

Fino all' emanazione dell' Editto del 1° Febbraio del 1751 "sui livelli di cava" non era dettata alcuna norma specifica di diritto minerario e la materia era regolata da norme consuetudinarie sotto la suprema potestà del sovrano, indiscusso proprietario anche del sottosuolo.

Si verificava così una perfetta coincidenza tra il patrimonio dello Stato e quello del Sovrano<sup>3</sup>, che costituiva "il

<sup>2</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag. 15.

<sup>3</sup>"I precedenti della riforma" in Piccioli Cesare "Atti preparatori della Legge sulle cave di Massa e Carrara del 14-7-1846" Massa 1976, pag. 9.

sistema estense illimitato<sup>4</sup>" (come sarà specificamente individuato a partire dal 1751 in pieno dominio Estense).

In questa fase le cave non venivano date in disponibilità al privato con atto concessorio predisponente i diritti e gli obblighi del concessionario, ma la lavorazione spettava al ricercatore, e l' unico obbligo del concessionario era quello di dare in nota la cava all' estimo per il pagamento delle collette.<sup>5</sup>

Nel 1751 il nuovo sistema di Maria Teresa veniva denominato "Sistema Estense Limitato", e si codificavano le formalità consuetudinarie nella marcatura dei tentativi. Importante novità era costituita dall' istituzione della forma concessoria livellaria inquadrabile in un sistema di diritto industriale data la libertà di ricerca e l' attribuzione della cava allo scopritore.

<sup>4</sup>Marchetti Fausto "Le cave, dal diritto romano alle leggi regionali", Carrara 1995," pag.38.

Piccioli Cesare "Atti preparatori cit." pag. 9,12.

<sup>5</sup>Vedi nota n°2, pag.26-27.

Nell' ambito del diritto minerario erano configurabili quattro sistemi<sup>6</sup> fino al momento della unitaria disciplina disposta dalla Legge mineraria del '27:

a) fondiario, la proprietà delle miniere spettava al proprietario del fondo,

b) regalistico, il sottosuolo apparteneva al Sovrano che poteva coltivare la miniera direttamente o concederla,

c) demaniale, la miniera era dello Stato che la concedeva dietro garanzie tecniche, con un atto soggetto a revoca o decadenza,

d) industriale, vigeva la libertà di ricerca, e la miniera spettava allo scopritore se questi avesse la capacità di coltivarla, in caso contrario veniva concessa ad altri, salvo un premio allo scopritore.

La regolamentazione del diritto minerario secondo il Sistema Industriale era consequenziale al momento storico considerato: fino alla fine del 1700 non esisteva il diritto amministrativo in senso proprio, essendo la sua nascita da

<sup>6</sup>D'Avanzo W. "Lezioni cit.", pag19.

collegare al passaggio dal diritto romano comune alla codificazione (applicazione di principi fissati dalla legge).

E' con l' Illuminismo che si arriva alla certezza del diritto con norme prefissate. I codici di questi anni prendevano spunto dal Code Napoleon, fissando i principi in una legge che poi sarà applicata al caso concreto.

Così è stato anche per il diritto Estense codificato del 1852, ossia il diritto nazionale del Ducato modenese,<sup>7</sup> infatti prima della codificazione non si erano ancora sviluppati i vari istituti del Diritto Amministrativo, quindi non era ancora configurato il procedimento concessorio.

Malgrado questa codificazione la normativa degli agri marmiferi di Massa-Carrara rimaneva esente da qualsiasi tipo di moderna codificazione, o meglio, il codice civile Estense del 1852 non riconosceva l' istituto giuridico del "livello di cava" per il quale, conseguentemente, rimaneva in vigore la precedente normativa<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Vedi nota n°2, pag.28-29.

<sup>8</sup> Si delinea già in questi anni quel carattere di "specialità" che ha sempre differenziato i beni oggetto di analisi, nel caso di specie la legislazione delle cave mantenne la disciplina delineata dal diritto comune.

Per evitare ogni tipo di incertezza il Ministro dell' Interno si adoperava per l' emanazione di un provvedimento legislativo "ad hoc" nella forma del Rescritto Sovrano il 25 giugno del 1852 che recitava : "La Legge sui livelli di cava dei marmi di Massa è legge speciale calcolata su un' incipiente industria , quindi deve restare qual legge speciale". In seguito questo provvedimento si estendeva anche ai giacimenti di marmo di Carrara.<sup>9</sup>

Già in questi anni iniziava a delinearsi quel carattere di specialità della normativa delle cave apuane che si perpetuerà anche con la legge mineraria del 1927 e, quindi, si può affermare che la "specialità" sia un elemento costante di questa disciplina.

L' opera del Governatore Nicolò di Volò era sicuramente l' unico tentativo di riordino e di riforma riuscito, dal momento che sfociava nell' approvazione del Regolamento del 14\7\1846.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Vedi nota n°7.

<sup>10</sup> Per un' analisi completa del Regolamento :Piccioli Cesare "Atti cit.": pag. 61, per un' analisi del provvedimento: pag.19-23.



Tale atto è pubblicato sotto forma di Notificazione: lo stesso tipo di atto con il quale si era data pubblicazione al Chirografo dell' 8 Luglio del 1846 avente la portata di legge formale dello Stato.

Infatti il Duca, come principe dello Stato, emanava provvedimenti con forza di legge in conseguenza della sua "plenitudo potestatis".<sup>11</sup>

Di particolare importanza era la nuova impostazione data alla materia nella normativa del 1846 che, sviluppandosi in un periodo di pieno vigore del diritto amministrativo, configurava l'atto concessorio non più legato al "solo" pagamento del canone, ma si istituivano inoltre una serie di obblighi quali ad esempio l'obbligo della "recognitio in dominum" ogni ventinove anni, ossia la necessaria redazione periodica di un documento recognitivo del dominio della parte concedente; si configurava, e così si è mantenuto anche nella nuova disciplina, l'obbligo del preventivo assenso del Comune in

<sup>11</sup> Niccolini U. "Il principio di legalità nelle democrazie italiane", Milano 1946, pag.184.

caso di alienazione e, novità più significativa, l' obbligo della coltivazione da parte del privato concessionario, pena la caducazione dalla concessione<sup>12</sup>. Per questo il procedimento concessorio, disciplinato dalla suddetta normativa, è stato giustamente classificato quale concessione amministrativa : esso infatti ha ad oggetto beni indisponibili<sup>13</sup> che vengono concessi a privati cittadini per pubbliche finalità, in quanto si tratta di beni pubblici di proprietà dei due Comuni, l' esercizio di qualsiasi attività su detti beni necessita di previa concessione, qualificabile come concessione-contratto che, come sarà successivamente illustrato è caducabile per via amministrativa. Si tratta di elementi che sono stati recepiti dal nuovo Regolamento disposto dal Comune di Carrara, già entrato in vigore e che si possono rintracciare nella "Bozza di Regolamento" elaborata dal Comune di Massa, ed ancora in fase di promulgazione.

<sup>12</sup>Vedi nota n° 2, pag.62ss.

<sup>13</sup>L' analisi esaustiva della natura degli agri marmiferi sarà affrontata nel paragrafo successivo.

Il legislatore del 1846 aveva anche previsto l' istituzione de "I TRIBUNALI ECONOMICI PER LE CAVE" in quanto aveva avvertito la necessità di una competenza esclusiva in materia di diritti e di interessi pertinenti la concessione livellaria e il suo procedimento.<sup>14</sup>

Tuttavia questo aspetto processualistico era rimasto solo sulla carta.

Come sarà illustrato nel prosieguo del nostro lavoro, la competenza giurisdizionale in materia, in linea generale, è del T.A.R.( ovviamente a partire dal '71, anno della loro istituzione): infatti viene ipotizzato e realizzato un tipo di tutela diversa da quella riservata ai diritti soggettivi, essendo configurate le situazioni di titolarità del concessionario quali interessi legittimi .In realtà, pur inquadrando la disciplina degli agri marmiferi nel diritto amministrativo, la tutela di alcune situazioni derivanti dal conferimento della concessione a terzi è di competenza del giudice ordinario. Infatti si possono configurare delle situazioni che, pur riguardando la validità e l'

<sup>14</sup> Vedi nota n° 10, pag 25.

efficacia degli atti amministrativi di concessione, realizzano diritti soggettivi, perchè così sono definiti dalla normativa estense : per queste specifiche situazioni la giurisdizione sarà del giudice ordinario.<sup>15</sup>

Dunque già con la normativa Estense gli agri marmiferi si delineano quali "BENI PUBBLICI"<sup>16</sup>, ed il livello di cava non è altro che una specie del "livello dei beni pubblici" fissato dalla legge del 1820.

Il 17 LUGLIO 1812 viene emanato un provvedimento che disponeva la soppressione delle Vicinanze di Carrara e il trasferimento della titolarità degli agri dalle varie collettività locali al patrimonio del Comune di Carrara. Era con questo atto che si attribuiva ufficialmente la proprietà delle cave al Comune.

I Comuni quindi esercitavano un potere dominicale che potrebbe erroneamente collocarsi nella struttura tipica degli istituti privatistici. Le cave apuane, infatti, salva la diversa

<sup>15</sup> Cass. n°2462 del 14-10-67, in Negri Gino "Il diritto minerario nella giurisprudenza" Padova 1976, pag.510-527.

<sup>16</sup> Vedi nota n° 2, pag. 24, 39

titolarità del dominio, avevano un regime analogo a quello delle altre cave soltanto in caso di sottrazione al proprietario rimasto inerte o attivatosi in modo non congruo per la coltivazione, con conseguente concessione a "terzi"<sup>17</sup>. Inoltre i Comuni pur essendo proprietari, data la natura dei beni, erano tenuti, in ogni caso, a soddisfare le esigenze del "pubblico interesse"<sup>18</sup> connesse inescindibilmente con la lavorazione delle cave.

Tale regime giuridico era ispirato ad esigenze economiche; si trattava di quegli stessi fini che sono rintracciabili nel "sistema minerario unitario". Per questo, visto che la nuova normativa degli agri marmiferi desume i principi cardine dalla L.M., qualificabile come legge-quadro, tali esigenze sono state sempre rispettate. In ogni caso è giusto affermare che il fine economico sia stato ridimensionato data la necessità di temperarlo con i nuovi canoni disposti per il rispetto del territorio.

<sup>17</sup> Art 45, 2° co., R.D. 1443 del 1927.

<sup>18</sup> Piga, Vassalli, Giannini "Relazione sulla condizione giuridica degli agri marmiferi del Comune di Carrara e schema di Regolamento" Carrara 1955, pag. 9ss.

Ciò che prevaleva quindi era l' aspetto pubblicistico che si esprimeva nell' interesse al migliore sfruttamento delle cave, interesse ovviamente soddisfatto con il semplice controllo da parte del Comune sull' attività del concessionario e sul regolare svolgimento della coltivazione degli agri.

Non ha quindi senso tentare, attraverso il principio analogico, una classificazione del livello di cava all' interno degli istituti civilistici debitamente codificati.<sup>19</sup>

**Par.2:** "Gli agri marmiferi come beni del patrimonio indisponibile dei Comuni di Massa e Carrara".

Come già anticipato, con il termine "agri marmiferi" si indica quella zona montana, marmifera, di proprietà dei Comuni di Carrara e Massa<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Vedi nota n°2, pag. 38.

<sup>20</sup> Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.43-44.

E' da lungo tempo definita la natura di questi beni come pubblici e, in particolare, come beni appartenenti patrimonio indisponibile dei due Comuni.<sup>21</sup>

La legittimazione di questa proprietà è data dalla Costituzione, la quale all' art.42, dispone che la proprietà è pubblica o privata e che i beni appartengono allo Stato, a enti o a privati. Le cave, quali beni, sono prese in considerazione dal diritto in relazione all' attività economica che involgono. Per giustificare l' affermazione suddetta appare necessario, a nostro giudizio, anticipare una problematica che sarà successivamente approfondita<sup>22</sup>: l' impossibilità di applicazione automatica alle cave apuane della disciplina unitaria dettata dalla legge mineraria del '27, così come dispone l' art.64 della stessa. Solo così si riesce a dimostrare l' appartenenza delle

<sup>21</sup> Giurisprudenza unanime dal 1954: Cass. 24-5-54, n°1679 in Giust.Civ.1955, pag. 1490.Cass.14-10-67 n°2462, in Foro It.1967, I, pag.2283. Cons.Stato Sez.VI, del 22-10-65, n°643, in Giurisprudenza Cost. e Civile, Rep.1965, voce miniere, n°25-27.

Dottrina:D' Avanzo W. "Lezioni cit.", pag.167ss.

Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.49.

Simoncelli D "La riforma del diritto minerario" 1931, I, 40,41,280,281,343.

Negri Gino "Il diritto cit.", pag.527.

<sup>22</sup>Capitolo 2, pag.

cave alla categoria dei beni del patrimonio indisponibile delle suddette amministrazioni comunali sebbene la legge mineraria, all' art.45, affermi la disponibilità delle cave in capo al proprietario del suolo.

Il codice del '42 nel 3° libro distingue inoltre i beni pubblici in beni demaniali e beni del patrimonio disponibile ed indisponibile. Ai sensi dell' art.828 c.c. le cave appartengono al patrimonio indisponibile della Regione; si tratta pertanto di beni che non possono essere sottratti alla loro pubblica destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano ( indisponibilità). Per le cave la destinazione è inerente alla loro stessa natura, per cui il mutamento di destinazione è impossibile in natura, in via così assoluta quale non è dato riscontrare neppure per alcuni beni demaniali. Infatti l' unico uso possibile è quello dell' estrazione dei materiali.<sup>23</sup>

Nel caso di specie il Comune è proprietario, secondo norme di diritto special-amministrativo<sup>24</sup>, di tali beni, i quali

<sup>23</sup> Capaccioli Enzo "Manuale di diritto amministrativo", Padova 1992, pag.511ss.

<sup>24</sup> Piccioli Cesare "Atti cit.", pag.12-25.



vengono a formare "proprietà individuale pubblica"<sup>25</sup>. Dovendo le cave apuane considerarsi "AB ORIGINE" in proprietà dei due Comuni, sono dunque nella stessa situazione in cui le cave, genericamente intese, si vengono a trovare in conseguenza dell' inattività del proprietario riconosciuto quale titolare dell' attività di sfruttamento, come dispone l' art.45 II co. della legge mineraria.<sup>26</sup>

Il vincolo di destinazione obbliga il Comune, proprietario, ad utilizzare i beni esclusivamente per esigenze e finalità pubbliche e comporta per i terzi concessionari il divieto di assoggettarli ad atti che li sottraggano alla loro destinazione<sup>27</sup>.

La cava è destinata allo sfruttamento dei materiali lapidei, attraverso la concessione della stessa a soggetti privati che siano in possesso di determinati requisiti ed abbiano avanzato apposita istanza<sup>28</sup>. Il beneficiario diretto risulta pertanto l' imprenditore privato (il quale spesso sub-concedeva a terzi l'

<sup>25</sup> Giannini M.S. "I beni cit.", pag.12.

<sup>26</sup> D' Avanzo W. "Lezioni cit.", pag.168.

Sandulli Aldo M. "Appunti in tema di usucapibilità del diritto di coltivazione delle cave marmifere di Massa e Carrara", in Giust.Civ. 1955, pag.1491.

<sup>27</sup> Vedi nota n°24, pag.63ss.

<sup>28</sup> Vedi nota n°19, pag.59.ss.

attività di estrazione pagando un canone di concessione irrisorio e percependo, al contrario, canoni di affitto infinitamente più elevati), mentre il Comune e la collettività se ne avvantaggiavano solo di riflesso e grazie a canoni concessori limitati, almeno secondo i valori imposti dalla normativa estense.

Poichè lo sfruttamento esaurisce la cava, e ciò fa parte della destinazione, si può dire che vi sia una "destinazione alla distruzione", per quanto lontana nel tempo.<sup>29</sup>

Riteniamo che l'illustrazione sulla natura giuridica degli agri marmiferi non sarebbe esaustiva laddove si omettesse di prendere in esame quella qualificazione, che oggi possiamo con certezza definire errata (dato il contenuto dell' art1, 2co., del nuovo Regolamento del '94<sup>30</sup>, e visto l'orientamento della giurisprudenza da anni unanime<sup>31</sup>), degli agri marmiferi quali

<sup>29</sup> Vedi nota n°24, pag.67.

<sup>30</sup> in Boll.Uff. della Regione Toscana del 5-4-95, n°24 bis, pag 175.

<sup>31</sup> Vedi nota n°20.

beni collettivi, sostenuta in passato Enzo Capaccioli<sup>32</sup> e da Vincenzo Cerulli Irelli.<sup>33</sup>

Si tratta di una categoria di beni pubblici, frutto di una civiltà di tipo agrario, difficilmente distinguibile dagli usi civici, la cui utilizzazione è permessa ai soggetti appartenenti ad una data comunità, che nel caso delle cave apuane è rintracciabile nelle "VICINANZE"<sup>34</sup> (mere comunioni di persone fisiche, non investite di altro interesse che non fosse il loro interesse collettivo-privato).

Il diritto, di cui diventano titolari questi soggetti è quello all' utilizzazione dei frutti del suolo ed alla conseguente appropriazione del materiale estratto.

Il fondamento di questa tesi è da rintracciarsi nell' articolo 64 della legge mineraria del '27 che dispone il mantenimento della disciplina estense, allora in vigore, nella quale è appunto contenuto il fondamento della suddetta qualificazione.

<sup>32</sup> Capaccioli Enzo "Manuale cit.", pag.526.

<sup>33</sup> Cerulli Irelli Vincenzo "Proprietà pubblica e beni collettivi" Padova 1983.

<sup>34</sup> Vedi nota n° 20, pag.21.

I beni collettivi sono individuati, come si è già detto, non tanto per la loro natura, quanto perchè oggetto di diritti di godimento o d' uso ( usi civici) riconducibili ad una comunità d' abitanti: il termine bene civico deriva proprio dall' appartenenza di questi beni ai "cives", cioè ai membri di una collettività (vicinanza).

Tra le fonti estensi alle quali si deve fare riferimento vi è anche la Notificazione del 14-7-1846, in particolare nella parte in cui viene disciplinata l' apertura e la coltivazione della cava.<sup>35</sup>

Si disponeva infatti che il cittadino, in quanto tale, potesse "fare tentativi di cava", marcarli colle proprie marche, e denunziarli in pari tempo, o al più presto alla Comunale Amministrazione<sup>36</sup>. Colui che apre la cava, osservate le necessarie prescrizioni diviene titolare di 'un diritto soggettivo "ad rem" per ottenerne la concessione livellaria.<sup>37</sup> La qualificazione del diritto del soggetto titolare di concessione ,

<sup>35</sup>Notificazione del 14-7-1846, art.2, in Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.103-106.

<sup>36</sup>Vedi nota precedente, in particolare pag. 103-104.

<sup>37</sup>Negri Gino "Il diritto cit.", pag.518.

quale diritto soggettivo, è consequenziale alla perdurante efficacia delle norme estensi che attributivano la competenza, in senso lato, ai tribunali civili, su controversie attinenti alle concessioni degli agri marmiferi. In specie si tratta delle norme contenute nell' art.II, n°8-9-10 dalle quali si desume la potestà giurisdizionale del Tribunale Civile Ordinario, in caso di eventuali opposizioni alla domanda di concessione proposta da chi ha operato un tentativo di cava<sup>38</sup>. Realizzato il "tentativo di cava" e, data la natura del bene, quale appartenente al patrimonio indisponibile del Comune, il privato che aspiri alla concessione si trova, secondo i moderni concetti<sup>39</sup>, in una posizione di diritto soggettivo da intendersi come "diritto ad ottenere la concessione" e non di interesse legittimo o di aspettativa, in quanto, una volta espletata regolarmente la procedura, se dalle opposizioni non emergono tassativi impedimenti legali, il Comune deve provvedere alla

<sup>38</sup> Vedi nota n°34, pag.104.

<sup>39</sup> Gallo "I rapporti contrattuali nel diritto amministrativo" Padova 1936, pag. 115ss.

Giannini M.S. "Lezioni di diritto amministrativo, I" Milano, 1950, pag. 350.

Sandulli "Manuale di diritto amministrativo" Napoli 1960, pag. 273ss.

concessione in livello, non essendogli accordato alcun potere discrezionale di rifiutarla ad esempio per motivi di interesse pubblico. Anche dopo aver ottenuto la concessione sorgono, a favore del concessionario posizioni di diritto soggettivo, tutelabili "erga omnes" come tali, e, quindi, anche nei confronti della stessa amministrazione concedente. Per questo appare legittimo classificare la concessione, disciplinata nella normativa estense, quale "concessione-contratto": oltre all' atto amministrativo con cui il privato si configura come concessionario, si innesta un rapporto contrattuale, quindi con obbligazioni per entrambe le parti.<sup>40</sup>

**Par3:**"Errata qualificazione del diritto di livello quale diritto reale atipico".

“ Constatata la persistenza della normativa estense anche dopo la legge mineraria del '27<sup>41</sup>, doveva affermarsi che

<sup>40</sup> Vedi nota n°36, pag.520-521.

<sup>41</sup> Art.64 u.co., R.D.n° 1443 del 1927.

i Comuni, proprietari degli agri marmiferi, non possono disporre se non mediante concessione di escavazione nella forma del così detto "LIVELLO DI CAVA", che attribuisce al concessionario uno "speciale" diritto di godimento di natura reale<sup>42</sup>.

Ed è proprio sul carattere della "specialità" che si può accettare la qualificazione del diritto di livello come diritto reale.

Infatti le concessioni di cava costituiscono a favore del concessionario un diritto di godimento con caratteristiche che non è dato riscontrare nelle figure tipiche dei diritti reali. L'atto concessorio conferisce al privato un bene pubblico, la cava, che è un mezzo di produzione, in quanto oggetto della concessione è la produzione medesima. Per questo alcuni ritengono tale concessione qualificabile come concessione-produzione,<sup>43</sup> inserita in un sistema pubblicistico. Altri, pur rimanendo nel sistema privatistico, si allontanano dai diritti reali perchè configurano il contratto di esercizio minerario come

<sup>42</sup> Vedi nota n°20, pag.51ss.

<sup>43</sup> Giannini M.S. "I beni cit.", pag. 116-117.

contratto di vendita immobiliare, quando il negozio abbia ad oggetto il giacimento nella sua complessiva stratificazione intesa in unità di superficie e di volume e ne sia previsto il completo trasferimento per un prezzo commisurato al volume dell'intera cava. La qualificano invece, come contratto di vendita mobiliare, se le parti abbiano considerato il prodotto dell'estrazione, ragguagliato a peso o a misura; infine come contratto riconducibile allo schema dell'affitto, se l'intenzione dei contraenti sia finalizzata allo scopo di consentire lo sfruttamento temporaneo del bene secondo la sua destinazione.<sup>44</sup>

Inoltre non bisogna dimenticare la configurazione data ai diritti reali dal codice del '42. Tali diritti sono improntati a due particolari caratteristiche, la "tipicità" ed il "numerus clausus". Ciò determina l'impossibilità e di alterare il contenuto di ogni singolo diritto reale perchè tipico, e di configurare un'ulteriore categoria di diritti reali oltre quelle menzionate e disciplinate

<sup>44</sup> Cass.sez.I, 16-9-95, n°9785 in Gius.del 3-96, voce miniere, cave e torbiere, pag.345.



dal codice<sup>45</sup>. Quindi sussistendo questi principi per la categoria dei diritti suddetti non si può accettare alcun tentativo di qualificazione del diritto di livello come categoria "anomala" dei diritti reali. Si rifiuta la qualificazione del diritto di livello sia come "enfiteusi speciale"<sup>46</sup>, così detta perchè mancante l'obbligo di miglioramento e affrancazione<sup>47</sup>, sia come "usufrutto perpetuo" così qualificato perchè l'usufrutto di cava non consente di far salva per il proprietario la "rerum substantia", infatti l'attività estrattiva tende all'esaurimento della cava.<sup>48</sup>

A suffragare la tesi della errata qualificazione del diritto di livello quale diritto reale atipico concorre un'ulteriore argomentazione ossia il divieto di interpretazione analogica con istituti di diritto civile, cui si potrebbe essere indotti dalla terminologia, data la natura di norma eccezionale delle Leggi estensi, sulla base del principio disposto dall'art.14 delle

<sup>45</sup>Bigliazzi Geri, Breccia, Busnelli, Natoli "Diritto Civile I", Torino 1993, pag. 37.

Comporti "Diritti reali" Milano 1977, pag.209ss.

<sup>46</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.64ss.

Brugi "Della enfiteusi" Utet, 1929.

<sup>47</sup>Dottrina: Piga, Vassalli, Giannini "Relazione cit", pag. 30.

Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.68.

Giurisprudenza: Cass. n°1654 del 24-5-54, in Guist.Civ. del 1955, pag.1490.

<sup>48</sup>

preleggi del codice civile. Infatti nel suddetto disposto si vieta interpretazione analogica per una norma eccezionale ossia una norma singolare o speciale<sup>49</sup>.

Nel caso di specie la qualificazione del diritto di livello si desume da una Legge speciale, così denominata già a partire dal 1852<sup>50</sup>, quindi dato questo carattere, tali norme si sottraggono ai principi generali del diritto, assoggettandosi a regole proprie e distinte desumibili con criterio sistematico e storico. Si può così ritenere che le leggi estensi valgano per una sfera minore compresa nella maggior sfera del diritto minerario<sup>51</sup>

Dalle motivazioni addotte si può affermare come il diritto di livello sia un "diritto reale tipico" che desume tale qualificazione della specialità della Legge che lo disciplina. Infatti le leggi estensi, come suddetto, devono essere interpretate uniformandosi alla volontà del legislatore, non si

<sup>49</sup>Messineo "Manuale di diritto civile e commerciale" Milano 1943.

<sup>50</sup>Rescritto Sovrano del 25-6-1852 che testualmente recita: "La legge delle cave di marmi di Massa è legge speciale calcolata su un'incipiente industria, quindi deve restare qual legge speciale", in Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.114.

<sup>51</sup>Vedi riferimento del testo della precedente nota, pag. 38-39.

possono applicare norme di portata generale. Crollano così tutti i tentativi di analogia e il diritto di livello è tipico all' interno del Sistema Estense che si può anche opporre al sistema generale, in sostanza la tipicità è desumibile all' interno della specialità della normativa che disciplina tale diritto.

Tale qualificazione del diritto di livello quale diritto reale tipico è stata confermata dalla sentenza n°488-95 della Corte Costituzionale, infatti sul punto la Consulta ha affermato : "Si tratta di diritti reali immobiliari preesistenti, disciplinati con normativa speciale risalente alla legislazione preunitaria (Editto di Maria Teresa del 1° Febbraio 1751 e Decreto di Francesco V del 19 Novembre 1846)".<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Sentenza C. Costituzionale n°488 del 8-20 Novembre 1995 in Gazz. Uff. del 29-11-95, I serie speciale - n° 49.

## CAPITOLO II:

### La legge mineraria del 1927 R.D. n° 1443 e la disciplina delle cave.

Le diverse leggi che, al momento dell' unificazione del Regno d'Italia, disciplinavano la materia mineraria, costituivano un serio ed insormontabile ostacolo per l' attuazione dell' unificazione legislativa divenuta ormai necessaria dopo l' unificazione politica.<sup>1</sup>

Il lavoro di coordinamento normativo non era stato facile. Ciò è dimostrato dal fatto che si è assistito alla presentazione di ben venti progetti di legge dal 1862 al 1926, di iniziativa parlamentare e governativa<sup>2</sup>.

Essendo specifico oggetto del nostro studio la disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Carrara e di Massa appare opportuno individuare nei vari progetti il trattamento " speciale" concesso a queste cave.

<sup>1</sup>D' Avanzo W. " Lezioni cit.", pag.21.

<sup>2</sup>Marchetti F. "Le cave cit.", pag.49ss.

Il 9\2\1893 il Ministro Lacava aveva accolto l'ordine del giorno con cui si invitava il Governo a risolvere il necessario problema di una unificazione della disciplina mineraria in Italia. In verità aveva presentato dopo alcuni mesi un d.d.l. al Senato dal titolo "Sulle miniere, cave, torbiere ed officine", nel quale si dettava una disciplina differenziata per le varie zone dello Stato. Per i Comuni di Carrara e Massa rimanevano, invece, in vigore le norme estensi.

Per la prima volta, in un progetto di revisione della normativa mineraria, si introduceva una disposizione che manteneva in vigore la normativa precedente, differenziandosi della restante disciplina.

Nell'immediato dopoguerra, in occasione del 2° Convegno minerario italiano (1919), data l'urgenza inderogabile, veniva imposta l'estensione a tutto il territorio nazionale della legge piemontese del 1859 aggiornata alle necessità del momento ed anche in questo caso veniva tenuta ben distinta la situazione generale dalla disciplina speciale

concernente gli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara :  
venivano, inoltre, fissate disposizioni transitorie atte a tutelare i  
diritti precostituiti in Toscana ed anche nel Regno delle Due  
Sicilie.

Nel 1920 si istituiva una Commissione di consulenza,  
formata da esperti, che presenterà la relazione al Ministro  
Micheli contenente lo schema di proposta di legge mineraria.

L'art 79 del suddetto schema abrogava tutte le multiformi  
normative precedenti con l'unica ECCEZIONE della legge 1°  
febbraio 1751 per le cave di marmo negli agri delle vicinanze  
carraresi e del Regolamento governatoriale 3 dicembre 1846  
per le cave del territorio massese. Inoltre si disponevano altre  
eccezioni per alcune delimitate zone dello Stato.

Questo schema che possiamo definire anticipatorio della  
legge del '27 tuttavia non era stato presentato al Parlamento<sup>3</sup>.

Nel '22 la Camera prendeva in esame la proposta  
dell'On. Eugenio Chiesa : è questa, in relazione alla materia  
oggetto del nostro studio, sicuramente la proposta che

<sup>3</sup>Vedi nota n°2, pag.59ss.

analizzava con maggior puntualità e precisione la disciplina dei bacini marmiferi apuani. Su ciò ha influito non poco il fatto che l' Onorevole fosse originario della provincia di Massa-Carrara e quindi profondo conoscitore delle problematiche relative e connesse a queste zone, così particolari e uniche.

Nella parte generale si disponeva che le cave, le miniere e i terreni con sorgenti di acque minerali che non appartenessero allo Stato, alle Province, ai Comuni e alle Opere pie, fossero dichiarati di proprietà nazionale, precisando che gli attuali proprietari continuassero nel loro possesso a titolo di enfiteusi. L' enfiteuta, peraltro, era tenuto a pagare allo Stato una prestazione annua in denaro pari ad un decimo dell' imposta di ricchezza mobile".

Ancora una volta fanno ECCEZIONE a questa normativa le cave di marmo dei Comuni di Carrara e Massa, per le quali il canone annuo veniva fissato nella settima parte del prodotto reale a favore dei rispettivi Comuni proprietari.

La particolare disciplina mantenuta, nei vari progetti di legge, per gli agri marmiferi era giustificata dal fatto che la normativa estense era considerata valida sotto ogni punto di vista, in quanto, tra l' altro, aveva permesso uno sviluppo industriale del settore lapideo nell' ottica di un razionale sfruttamento dei giacimenti.

Il successivo Ministro De Capitani nominava una ulteriore commissione il 30 agosto 1923.

Nell'anno successivo veniva presentata al Senato il disegno di legge intitolato: "Unificazione della legislazione mineraria".

Si stabiliva l' appartenenza dei giacimenti minerari , acque termali e minerali e delle energie del sottosuolo al Demanio pubblico, mentre le cave venivano lasciate in disponibilità del proprietario del suolo.

All' art 65 di tale d.d.l. veniva ribadita la costante "ECCEZIONE" :la persistenza della vigenza della normativa estense per le cave apuane.



Il Senato e la Camera avevano approvato il d.d.l. e così in data 14 aprile 1927 veniva emanata la Legge n° 571 che autorizzava il Governo a disciplinare in modo unitario la materia mineraria.

In virtù dell'anzidetta delega il Governo emanava il R.D. legislativo 29 LUGLIO 1927 n.° 1443, che, con le modifiche apportate successivamente, ha costituito sino ad ieri, per l'intero territorio nazionale, la disciplina cardine in materia di miniere, cave e torbiere.

Si è detto sino a ieri perchè, in applicazione dell'art 117 della Costituzione che attribuisce alla regione una potestà nomotetica in materia mineraria, nonchè degli statuti rispettivi, il potere legislativo in materia di cave è in capo alle singole regioni.<sup>4</sup>

L'attuale normativa mineraria unitaria in materia di cave, all'art 45, dispone che queste restino in disponibilità del proprietario del suolo. Dobbiamo quindi rilevare una discrasia di fondo tra la normativa suddetta e ciò che veniva ritenuto

<sup>4</sup>D.P.R. 616/77 in attuazione della Legge 382/77.

precedentemente per gli agri marmiferi dei Comuni di Carrara e Massa, dal momento che queste cave debbono ora qualificarsi quali beni del patrimonio indisponibile dei due Comuni.<sup>5</sup>

La legittimazione deriva dal disposto dell' art 64 , nel quale, partendo dal presupposto della specialità di questa normativa, si dichiara la persistenza della normativa estense,<sup>6</sup> in attesa dell' esercizio del potere regolamentare da parte dei due Comuni.

L' art. 64 2°co. e 3° co. dispone alla lettera:

"Nulla è innovato: a) alle leggi vigenti in materia di polizia mineraria.

b) alle facoltà conferite al ministro per l' economia nazionale per le ricerche e coltivazioni minerarie da eseguirsi per conto dello Stato.

Entro un anno dalla pubblicazione del presente decreto, i comuni di Carrara e di Massa emaneranno un regolamento, da

<sup>5</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag. 36,46.

Cons.Stato, sez. VI, del 22-10-65, n°643, in Foro It., Rep.1965, voce miniere, n°25-27.

<sup>6</sup>Vedi nota n°1, pag.169ss.

approvarsi dal ministero per l' economia nazionale, per disciplinare le concessioni dei rispettivi agri marmiferi."

Analizzando l' articolo suddetto si individua una effettiva differenza fra il 2° comma e 3°. Infatti nel secondo si enunciano le tassative eccezioni alla generale abrogazione della precedente normativa concernente il diritto minerario consequenziale all' entrata in vigore della normativa mineraria unitaria, mentre nell' ultimo comma si ipotizza una situazione intermedia rispetto alle due precedenti.

Si conferisce infatti ai Comuni di Carrara e Massa un potere regolamentare<sup>7</sup> per disciplinare le concessioni dei rispettivi agri marmiferi. Fino al momento in cui tale potere non fosse concretamente esercitato sarebbe rimasta in vigore la normativa estense<sup>8</sup>. Al momento dell' esercizio di tale potere

<sup>7</sup> Vedi Capitolo n°3 sulla qualificazione del potere regolamentare conferito ai due Comuni.

<sup>8</sup> Sandulli A.M. "Appunti in tema di usucapibilità del diritto di coltivazione delle cave marmifere di Massa e Carrara" in nota alla sentenza Corte Cass., SS.UU., 1679/54, Giustizia Civile, 1955, 1491.

da parte dei due Comuni la normativa estense era destinata ad essere abrogata.

Se si fosse voluto imporre la persistenza della normativa preunitaria non avrebbe avuto alcun senso disciplinare le due fattispecie in commi separati: possiamo pertanto ritenere che non si applicava la disciplina mineraria unitaria ( art.64 2° co.) ma la disciplina preunitaria fino all' esercizio del potere regolamentare conferito ai due Comuni ( art.64 u.co.).

Appare peraltro interessante rilevare un drastico mutamento normativo : nelle varie proposte o disegni susseguitisi sino al 1927 si disponeva la persistenza della normativa preunitaria estense, realizzandosi così una vera e propria eccezione per gli agri marmiferi apuani; al contrario nel Regio Decreto, come si è detto, questa " non abrogazione " ha solo un carattere di temporaneità, essendo la normativa estense destinata a venir meno al momento dell' esercizio del potere regolamentare dei due Comuni.

L' art. 64 u.c. della legge mineraria unitaria stabiliva un termine di un anno entro il quale i due Comuni avrebbero dovuto esercitare il potere regolamentare conferitogli, cioè entro il 1928.

Nei fatti sono decorsi quasi una settantina d' anni prima che il potere regolamentare fosse effettivamente esercitato. In questo notevole lasso di tempo si è assistito, da parte di entrambe le amministrazioni comunali, a numerosi tentativi di concreta attuazione della previsione normativa, tentativi rimasti, tuttavia, lettera morta perchè si sono persi nell' iter burocratico. Solo nel 1995 il Comune di Carrara e nell' anno in corso il Comune di Massa ( qui in realtà, come sarà analizzato, siamo ancora in fase di transizione), hanno finalmente esercitato i rispettivi poteri regolamentari.

La possibilità di superare l' anno, originariamente previsto, è stata legittimata dalla natura di tale il termine, unanimemente qualificato come "acceleratorio". Per questo anche dopo il 1928, anno successivo all' entrata in vigore della

L.M., i due Comuni potranno, e così è stato, esercitare il loro potere regolamentare.

Data la persistenza della normativa estense, almeno sino al 1995 per il Comune di Carrara e per il Comune di Massa a tutt'oggi, appare opportuno evidenziare le principali differenze ed analogie tra le due normative, in particolare in tema di concessione.

Dalla relazione Piga, Vassalli, Giannini, presentata al Comune di Carrara nel 1956<sup>9</sup>, si deduce che la condizione delle cave, quanto al modo di utilizzazione, presenta analogie profonde con la "coltivazione" dei beni la cui natura patrimoniale è legislativamente affermata, cioè le miniere. Come avremo modo di illustrare più approfonditamente in seguito, questi punti di contatto si rintracciano maggiormente nella disciplina concessoria.

La normativa estense<sup>10</sup> prevedeva per le cave di proprietà del Comune la libera ricerca, subordinata esclusivamente alla

<sup>9</sup>Piga, Vassalli, Giannini: "Relazione cit."

<sup>10</sup>Per i richiami alla normativa estense: Piccioli Cesare "Gli agri cit."; dello stesso autore "Atti preparatori della Legge sulle cave di Massa e Carrara del 14-7-1846." Massa 1976.

denuncia al Comune e alla successiva marca sui terreni. Entro sei mesi dalla denuncia ( termine rimasto anche nella nuova normativa), il ricercatore aveva l' obbligo di proporre domanda al Comune per ottenere il così detto "LIVELLO DI CAVA", sotto pena di decadenza dei suoi diritti<sup>11</sup>.

A questo punto il Comune iniziava una debita istruttoria, adottando misure di pubblicità per permettere un' eventuale opposizione da parte dei terzi, che, se ritenuta fondata, sulla base dell' acquisizione del parere di un apposito collegio che svolgeva da attività peritale<sup>12</sup>, si risolveva con la rimessione delle parti al tribunale ordinario ed infine veniva fissato il valore del canone livellario<sup>13</sup>. Il Governo, (non si aveva ovviamente ancora trasferimento di competenza alle Regioni<sup>14</sup>), su espressa richiesta del Comune, procedeva alla" concessione livellaria ad uso di cava".

<sup>11</sup> Per analisi completa dell' attività di ricerca vedi Ribolzi, Riv. Dir. Min.1954, pag. 139ss.

<sup>12</sup> Vedi nota n°5, pag.61ss., si indica la struttura del collegio peritale, di nomina della Giunta, formata da due periti, in persona di un geometra e di un perito cavatore.

<sup>13</sup> Vedi nota precedente, il canone è determinato dai periti suddetti, in relazione al reddito agrario del fondo.

<sup>14</sup> Il trasferimento di competenza in attuazione della disposizione costituzionale art.117, si realizzerà con Decreto n° 616 del '77.

La stessa disciplina era dettata nella normativa mineraria unitaria del '27, dove si riscontra la necessità del permesso di ricerca rilasciato dall' amministrazione in conseguenza della esplicita domanda dell' interessato e solo dopo aver verificato, nella persona del richiedente, il possesso delle qualità tecniche ed economiche necessarie per lo svolgimento dell' attività estrattiva<sup>15</sup>. Anche nella legge mineraria unitaria il rilascio del permesso di ricerca resta a discrezione dell' amministrazione<sup>16</sup>, in conseguenza di specifica attività peritale (art.5).

Il permesso, così come in precedenza, veniva rilasciato a tempo determinato e poteva essere prorogato per una sola volta e a discrezione della stessa amministrazione competente per il rilascio (art 6)<sup>17</sup>.

Infine anche nella legge mineraria si ribadisce la necessità della concessione per svolgere la coltivazione (art

<sup>15</sup> Vedi nota n°1, pag.57ss.

<sup>16</sup> Vedi nota n°1.

<sup>17</sup> Dottrina: vedi nota n°1.

Giurisprudenza: Cons.Stato, sez.VI, del 23-9-61-n° 642, in Giust.Civ.:1962, parte seconda-giurispr. ammin., pag. 22.



14). La concessione costituisce il titolo, unico, per poter legittimamente coltivare la miniera.

Per le cave la L.M. non prevede la necessità della concessione per svolgere la coltivazione, dato che sono in disponibilità del proprietario del suolo; tuttavia nel caso in cui siano state sottratte a tale disponibilità, per inattività o mancato sfruttamento da parte del proprietario, l'attività estrattiva viene affidata in concessione ad un terzo che ne faccia richiesta. Ciò dimostra che la normativa estense prevede per le cave apuane una disciplina che ha maggiori punti di contatto con la normativa unitaria delle miniere che non con quella delle cave.

Infatti le caratteristiche della concessione mineraria disciplinata dalla legge del '27 che si ritrovano anche nella disciplina concessoria dettata dalla normativa estense possono ravvisarsi soprattutto nei seguenti elementi.

Si tratta, in primis, di una concessione "ad effetto traslativo": essa attribuisce al soggetto titolare diritti, potestà o facoltà che appartengono allo Stato, il quale permette che i

medesimi siano esercitati, nell' interesse della collettività, da privati in possesso di certi requisiti.

Essa, inoltre, è "esclusiva": è infatti l' unico provvedimento amministrativo legittimante l' esercizio della coltivazione mineraria

E' "relativa": non può ritenersi accordabile a chiunque la richieda, ma solo a chi provi di trovarsi nelle condizioni di legge per ottenerla e permanervi.

E' "trasmissibile": la legge consente, sia pure con l' osservanza di particolari norme, che il concessionario trasferisca ad altri il diritto e la facoltà di estrazione, realizzando così una figura di vera e propria sub-concessione.

E' "ipotecabile": la legge espressamente prevede e disciplina la facoltà del concessionario di costituire ipoteche sulle miniere.

E' "revocabile": la concessione è un atto amministrativo e caratteristica comune a tali atti è proprio la possibilità di essere

revocati dalla stessa amministrazione che l' ha posti in essere, laddove ne sussistano i presupposti.

Invece le principali differenze tra procedimento concessorio disposto dalla legge mineraria e quello disposto dalla normativa estense, almeno fino a che non era stato esercitato il potere regolamentare da parte del Comune di Carrara, sono costituite dalla durata predeterminata della concessione, disposta dall' art.21 della L.M.'27 e dall' onerosità della stessa, disposta dal successivo art.25.<sup>18</sup>

Sussiste invero un' altra fondamentale differenza tra la posizione assunta dallo Stato nella legge del '27 e quella attribuita al Comune nella normativa estense per ciò che riguarda il potere di disposizione del bene<sup>19</sup>.

Infatti nell' ottica estense il Comune agisce in virtù del potere dominicale derivante dall' essere proprietario indiscusso degli agri marmiferi; lo Stato invece (secondo la legge

<sup>18</sup> Vedi nota n°1, pag. 82-83.

<sup>19</sup> Vedi nota n°5, pag. 36.

Piga, Vassalli, Giannini: "Relazione cit." pag.18-19.

mineraria) dispone della miniera<sup>20</sup> anche se la superficie appartiene ai privati<sup>21</sup>. Ciò comunque, come è stato appena esposto, non determina notevoli differenze, in relazione alla disciplina del procedimento concessorio e del conseguente provvedimento.

Il sistema minerario è stato integrato dal codice civile del '42, laddove il codice del 1865 aveva semplicemente rimandato alla normativa speciale in materia mineraria<sup>22</sup>.

Il nuovo Codice, comunque, non modifica, da un punto di vista sostanziale, nè la legge mineraria nè la speciale normativa estense, ma si limita semplicemente ad inquadrare le miniere e le cave all' interno delle diverse categorie dei beni pubblici<sup>23</sup>. Come abbiamo già anticipato le cave apuane sono individuate quali beni del patrimonio indisponibile dei due Comuni di Carrara e Massa<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Abbate T. "Carattere giuridico del provvedimento ministeriale che dà in concessione una cava, o torbiera, a norma dell' art.45 co.II R.D. 29-7-27 n°1443." in Riv. Dir. Min.1950, pag.23ss.

<sup>21</sup> Enrietti "Sulla struttura del rapporto di proprietà avente per oggetto cave e torbiere" in Riv. Dir. Min. 1950, pag. 17ss.

<sup>22</sup> Vedi nota n°9, pag. 12ss.

<sup>23</sup> Giannini M.S. "I beni cit.", pag.25ss.

<sup>24</sup> Capitolo n° 1.

La normativa mineraria unitaria del '27 è ispirata al sistema storico demaniale, poichè la miniera, una volta scoperta appartiene sempre e comunque allo Stato<sup>25</sup>. Per le cave e le torbiere, invece, la proprietà è attribuita al proprietario del suolo, conformemente al sistema generale preesistente. Non si dubita che si tratti di un vero e proprio diritto di proprietà, pieno e libero<sup>26</sup>. Peraltro esso deve necessariamente essere esercitato, mediante lo sfruttamento della cava o torbiera, se si vuole evitare che il giacimento venga confiscato<sup>27</sup> e successivamente attribuito ad altro titolare più attivo ed idoneo. E' peraltro solo di fronte a questo mancato sfruttamento che si configura la sottrazione della disponibilità della cava all' effettivo proprietario del suolo<sup>28</sup>. Dunque l' ipotesi condizionante l' indisponibilità della cava è limitata a

<sup>25</sup> Vedi nota n°5, pag. 34

Vedi nota n°1, pag.59ss.

<sup>26</sup> Vedi nota n°21, pag.17ss.

<sup>27</sup> In tema di confisca: Abbate T. "Carattere giuridico del provvedimento ministeriale che dà in concessione una cava, o torbiera, a norma dell' art. 45 co.II,R.D. 29-7-1927 n°1443", in Riv. Dir. Min. 1950, pag. 23ss.

<sup>28</sup> Art 45 2° co. del R.D. n°1443 del 1927.

questa particolare situazione di mancata coltivazione o insufficiente sviluppo della cava.<sup>29</sup>

Da questa diversa disciplina consegue che per le miniere sono sempre necessari un permesso governativo di ricerca<sup>30</sup> ed una concessione di sfruttamento, dato che la proprietà è dello Stato: per le cave e le torbiere non occorre invece alcun permesso o concessione fino a quando tali beni sono in piena disponibilità del proprietario del suolo<sup>31</sup>. In caso di inattività o di mancato sfruttamento il proprietario perde la disponibilità del proprio bene (cava o torbiera) e con un provvedimento di confisca la proprietà passava prima allo Stato<sup>32</sup>, ed ora alla Regione<sup>33</sup>, e il bene viene dato in concessione a terzi. In conseguenza di questo provvedimento autoritativo le cave e le torbiere vengono a trovarsi nella stessa situazione delle miniere: si tratta in entrambi i casi di beni pubblici, sfruttabili dal

<sup>29</sup> Montel "Problemi di diritto minerario", in "L'industria mineraria", 1942, fascicolo n°7, pag. 44.

"Questioni sull' art. 45 Legge Mineraria" in Riv. Dir. Min. 1952, pag.27ss.

<sup>30</sup> Vedi nota n°1, pag.57ss.

<sup>31</sup> Vedi nota n° 21.

<sup>32</sup> Vedi nota n° 23.

<sup>33</sup> Art.62, capo V del D.P.R. 616/77 di attuazione della Legge 382/77, concernenti i nuovi poteri delle Regioni.

singolo solo in conseguenza di un provvedimento concessorio. Inoltre, in conseguenza del trasferimento della competenza in materia di cave e torbiere alle singole Regioni, le stesse con specifica Legge Regionale, hanno imposto anche il rilascio di un' autorizzazione regionale alla coltivazione, soprattutto per tutelare le esigenze paesaggistiche e ambientali<sup>34</sup>.

In effetti il regime giuridico delle cave previsto dalla L.M. era ispirato esclusivamente ad esigenze economicistiche e tutto impostato sul diritto dominicale. Ciò ha determinato uno sfruttamento incontrollato delle risorse litiche con conseguenti squilibri della rete idrica, dell' assetto idrogeologico ed urbanistico del territorio, oltre che gravissime deturpazioni paesaggistico-ambientali. Elemento di rottura rispetto al modello statale è stato il trasferimento alle Regioni di tutte le

<sup>34</sup>Diversa è l' ipotesi di cave e torbiere appartenenti ai Comuni: per esse infatti, si discute da lunghissimo tempo circa la necessità o meno, oltre all' autorizzazione regionale, della concessione comunale, rilasciata dal sindaco per l' apertura e la coltivazione del giacimento. Nonostante i contrasti sul punto, tutt' oggi presenti dobbiamo rimarcare che la prevalente dottrina e giurisprudenza ( tra cui l' Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e le SS.UU. della Suprema Corte di Cassazione ), hanno escluso la necessità del provvedimento concessorio, con la principale motivazione che non si tratta di attività urbanistico- edilizia e deve pertanto ritenersi inapplicabile la previsione della concessione contenuta nella L.U.(L 10/77 ).

funzioni amministrative in materia di cave (D.P.R. 616/77). Le singole Regioni hanno legiferato introducendo il principio della necessaria pianificazione dell' attività estrattiva da attuarsi mediante l' approvazione dei cosiddetti "Piani regionali dell' attività estrattiva"<sup>35</sup>.

Inoltre, le singole Regioni hanno previsto un regime autorizzatorio dell' apertura e coltivazione delle cave, subordinando il rilascio del provvedimento ampliativo al rispetto delle previsioni contenute nel Piano regionale suddetto. Il regime generalizzato di autorizzazione ha determinato un controllo pubblico dell' attività estrattiva, in precedenza libera; con tale necessario provvedimento si rimuove il limite legale all' esercizio del diritto di proprietà con riferimento alla facoltà del proprietario di estrarre materiali di cava dal proprio fondo<sup>36</sup>.

Individuando proprio la situazione di costante proprietà dello Stato delle miniere, e di quella eventuale per le cave ci sembra interessante domandarsi da quale momento lo Stato,

<sup>35</sup> Balletta Maurizio "Il regime giuridico delle cave", in Nuova Rassegna n°10-1995, pag.1142.

<sup>36</sup> Vedi nota precedente, pag.1442-1443.



(per le cave e torbiere la Regione<sup>37</sup>) possa configurarsi proprietario di questi beni. Sicuramente la titolarità di questo diritto si configura a partire dalla scoperta del bene-miniera o dal momento in cui è rilevata l' inattività dell' effettivo proprietario del suolo.<sup>38</sup>

L' articolo 840 del Codice Civile dispone l' estensione della proprietà del suolo al sottosuolo<sup>39</sup>, (concetto peraltro già rintracciabile nel Diritto Romano<sup>40</sup>), con l' esclusione di questa estensione quando si tratta di miniere, cave e torbiere: in questi casi, infatti, la titolarità del diritto sul sottosuolo può essere esclusa da un atto della Pubblica Amministrazione che in un

<sup>37</sup> D.P.R.2/72 e art.117 Cost.

<sup>38</sup> Montel "L' art. 45 Legge Mineraria e le cave o torbiere non ancora aperte" in Riv. Dir. Min. 1950, pag.121.

Vedi nota n°1, pag.169. Bigliuzzi Geri, Breccia, Busnelli, Natoli "Diritto civile 2" Torino 1988, pag.69-70.

<sup>38</sup> Vedi nota n°1, pag.5ss.

<sup>38</sup> Levi Ruggero "Osservazione alla sentenza C.Cass.(sez.un.civ.), 8-7-1953, in Riv. Dir. Min. 1954, pag. 220ss.

<sup>38</sup> Vedi nota n°1, pag 70ss.

<sup>38</sup> Capaccioli Enzo "Manuale cit.", pag.511ss.

<sup>38</sup> Vedi nota n°9, pag.18ss.

In tema di confisca vedi Abbate T. in Riv. Dir. Min. 1950, pag. 23-32.

<sup>39</sup> Bigliuzzi Geri, Breccia, Busnelli, Natoli "Diritto civile 2" Torino 1988, pag.69-70.

<sup>40</sup> Vedi nota n°1, pag.5ss.

primo momento consente la ricerca<sup>41</sup> del giacimento e, accertatane in seguito l' esistenza e ritenutolo coltivabile, lo concede a chi ne faccia richiesta e si riveli in grado di utilizzarlo,<sup>42</sup> sempre nell' interesse di un generale<sup>43</sup> sviluppo economico.

Come abbiamo più volte avuto modo di rimarcare sostanzialmente differente è la condizione delle cave di proprietà dei due Comuni di Massa e Carrara.

Oltre al fondamento formale di questa affermazione che è contenuto nell' 64 della legge del '27, si deve aggiungere che alcuni principi della disciplina mineraria unitaria non potrebbero applicarsi alle suddette cave, dato che queste appartengono ai Comuni, i quali le concedono per lo sfruttamento ai privati, e quindi non sarebbero suscettibili di confisca da parte dello

<sup>41</sup> Levi Ruggero "Osservazione alla sentenza C.Cass.(sez.un.civ.), 8-7-1953, in Riv. Dir. Min. 1954, pag. 220ss.

<sup>42</sup> Vedi nota n°1, pag 70ss.

<sup>43</sup> Capaccioli Enzo "Manuale cit.", pag.511ss.

Stato per l' inattività del proprietario<sup>44</sup>, che nel caso di specie è il Comune.

Malgrado tali differenze di fondo, l' attività legislativa in materia di tutela dell' ambiente ha investito ( con il passare degli anni in modo sempre più frequente) anche tali zone. La L.R.T. 22 Luglio 1981 n° 59 ha previsto agevolazioni finanziarie a favore degli operatori privati che realizzassero interventi nel settore delle attività estrattive e a favore degli enti locali che costruissero infrastrutture e servizi primari in funzione dell' attività di coltivazione e del "Progetto Marmi". In particolare si tratta di agevolazioni finanziarie concesse da parte della Regione per favorire lo sviluppo delle attività estrattive e di trasformazione del marmo nell' area apuo-versiliense. E' prevista l' istituzione di una associazione intercomunale che ha la facoltà di provvedere alla eventuale concessione delle agevolazioni finanziarie per i singoli piani aziendali, di vigilare sull' attuazione dei piani aziendali e provvedere in

<sup>44</sup> Vedi nota n°9, pag.18ss.In tema di confisca vedi Abbate T. in Riv. Dir. Min. 1950, pag. 23-32.

particolare alla verifica del raggiungimento degli obiettivi in forza dei quali i piani aziendali sono stati approvati, e che quindi hanno legittimato le agevolazioni.

La Regione Toscana, con L.R. Toscana 11 Maggio 1981, n° 44, ha previsto che, in attesa dell' adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alle previsioni del Piano Regionale delle Attività Estrattive (disposti dalla L.R. Toscana 36/80 ), potevano essere rilasciate autorizzazioni per l' apertura di nuove cave solo per comprovate necessità e, in ogni caso, doveva essere prevista la specifica destinazione delle aree. Sicuramente con tale nuova disciplina di controllo dell' attività estrattiva la Regione Toscana ha voluto limitare anche il consistente depauperamento delle Alpi Apuane ormai determinato da una politica di "selvaggio sfruttamento" che in mancanza di una specifica politica ambientale aveva raggiunto l' apice. La legge oggetto di analisi è infatti modificativa della L.R.T. 36/80 che rappresenta la pietra miliare nella disciplina

di tutela ambientale nell' ambito della coltivazione di cave e torbiere.

E' bene sottolineare come la tutela ambientale sia e una componente del grado di benessere e felicità dei consociati ed una condizione di sopravvivenza dell' economia locale di queste zone.

Appare fondamentale rimarcare, secondo noi, che, con il trascorrere degli anni, gli interessi sottesi alla coltivazione dei giacimenti marmiferi sono venuti profondamente modificandosi.

Se, come abbiamo avuto modo di ricordare in precedenza, all' epoca della legge mineraria l' unica incontrastata esigenza recepita dalle disposizioni normative era quella economica e, conseguentemente, l' obiettivo di gran lunga prioritario ( e per molto tempo l' unico) era costituito dallo sviluppo "incondizionato" dell' attività estrattiva e delle intere zone "marmifere", con gli anni '80 il quadro degli interessi in gioco si fa certamente più variegato.

All' esigenza e agli interessi suddetti si affianca dapprima in posizione prioritaria e poi addirittura preminente, l' esigenza della tutela dell' ambiente e del paesaggio.

Non c' è più testo normativo statale e/o regionale che, nel toccare la materia delle cave, non ribadisca, in modo sempre più puntuale e marcato, la necessità di un razionale sfruttamento delle risorse che, pur inevitabilmente incidendo sull' aspetto naturale delle zone interessate (divorando talora intere montagne), tenga sempre ben presente le esigenze paesaggistiche ed ambientali e la necessità di consentire, una volta cessata l' attività estrattiva, il pieno recupero e riutilizzo di quelle stesse zone.

Da uno sfruttamento sfrenato e selvaggio ad una coltivazione mirata, rigorosamente disciplinata e sensibile all' assetto paesaggistico-ambientale futuro.

### CAPITOLO III:

#### LA PREVISIONE DEL REGOLAMENTO.

La legge mineraria del 27 prevede, come si è detto, la persistenza della vigenza della normativa Estense per i due Comuni di Carrara e Massa e inoltre riconosce ai suddetti Comuni il potere regolamentare da esercitarsi nel termine di un anno che decorre dal momento della sua entrata in vigore. In realtà, come sarà più dettagliatamente ribadito nel proseguio tale termine, non essendo perentorio, ha permesso alle rispettive amministrazioni comunali di esercitare il loro potere regolamentare ben oltre il termine annuale.

Più in particolare si tratta dell' attribuzione di una eccezionale autonomia normativa per mezzo della quale questi enti autonomi locali possono aggiornare la propria normativa in materia di agri marmiferi adeguando la vecchia normativa al

sistema di diritto pubblico vigente al momento dell'attuale emanazione del Regolamento.<sup>1</sup>

Ci appare interessante domandarsi in che tipo di rapporto si trovino la speciale normativa Estense e la legge mineraria rispetto a questo legittimo potere regolamentare riconosciuto ai due Enti.

Un punto era rimasto fermo: fino a che non fosse stato esercitato il potere regolamentare rimaneva in vigore la normativa Estense<sup>2</sup>. Più problematico risultava invece il rapporto che deve sussistere con l'esercizio di questo potere regolamentare, cioè a dire come deve essere esercitato questo potere: ispirandosi alla precedente normativa Estense, o meglio, coordinandola ai principi fondamentali della legge mineraria? Oppure semplicemente inquadrando la nuova

<sup>1</sup> Barbera Bassanini "I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali" commentario al decreto n°616 di attuazione della Legge n° 382 del '77, Bologna 1978, pag.379-380.

<sup>2</sup> Giurisprudenza: Cass.n°1679 del 24-5-54 in Giustizia Civile 1955,1490.  
Cass. n°2462 del 14-10-67 in Foro It., 1967, I, 2283.  
Dottrina: D'Avanzo W. "Lezioni cit.", pag.168.  
Piga, Vassalli, Giannini "Relazione cit", pag.2ss.



normativa entro i canoni della normativa unitaria mineraria che in questo caso sarebbe una tipica legge-quadro?

Questa incertezza d' interpretazione è consequenziale ad un erroneo orientamento della Corte di Cassazione, secondo cui l' art. 64, ultimo comma, avrebbe conservato definitivamente in vigore la legislazione Estense alla luce della sua specialità, con il solo limite del coordinamento con il sistema minerario, affidato al potere regolamentare dei Comuni suddetti.

L' erroneità di questo orientamento giurisprudenziale deriva dall' impossibilità di coordinamento tra la normativa estense e legge mineraria in quanto, le disposizioni preunitarie sono improntate a principi privatistici e quindi la tutela della collettività è soltanto indiretta o mediata<sup>3</sup>.

Al contrario la disciplina delle cave dettata dalla normativa mineraria ha un' impronta schiettamente pubblicistica ed è prettamente ordinata a fini di utilità generale.

<sup>3</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.46ss.

Se questa è la base dalla quale partire è ovvio che l' interesse da tutelarsi è in primis quello generale.

La mancanza di una pregnante esigenza di tutela dell' interesse pubblico nella normativa Estense era stato individuato già nel parere dato al Comune di Carrara nel 1955 dagli illustri giuristi Piga, Vassalli e Giannini.<sup>4</sup>

In seguito anche la giurisprudenza aveva constatato questa discrasia fra le due normative, ribadita, da ultimo, anche dalla pronuncia della Corte Costituzionale del novembre dello scorso anno<sup>5</sup>.

Pertanto appare certo, al momento, che con l' esercizio del potere regolamentare i due Comuni hanno cancellato quegli elementi difficilmente compatibili con le nuove previsioni della normativa preunitaria e che non hanno più ragione di esistere in un' ottica di rinnovamento della disciplina di concessione delle cavé quali beni del patrimonio indisponibile.

<sup>4</sup>Relazione vedi rif. nota n°2, pag.10.

<sup>5</sup>Sentenza Corte Cost. n°488 del 8-20 Novembre 1995 in Gazz. Uff. I serie speciale n°49 del 29-11-95.

Come già ricordato l' articolo 64 ultimo comma stabilisce il termine di un anno entro il quale avrebbe dovuto essere esercitato il suddetto potere regolamentare. Si è posto in dottrina anche il problema del carattere perentorio o acceleratorio di tale termine.

La soluzione preferibile appare la seconda<sup>6</sup> per due motivi: istituzionalmente tutti i termini posti dalla legge o dalla Costituzione al futuro legislatore o amministratore non sono mai perentori; nella specie, manca qualsiasi tipo di sanzione per l' ipotesi di mancato rispetto del termine medesimo e, non essendo sancita dalla legge alcuna comminatoria di decadenza del Comune dalla facoltà ivi concessa, deve ritenersi che il potere regolamentare disposto fosse esercitabile anche oltre l' anno disposto dell' art. 64. In ogni caso è fuori discussione che i due Comuni sono titolari di questo potere legislativo, in specie regolamentare.

<sup>6</sup>Parere dell' avv.prof.M.S.Giannini del 16-4-57 in risposta ai chiarimenti richiesti dal Comune di Carrara, pag. 1.

Altro interessante problema è quello riguardante la classificazione di tale potere regolamentare e la natura del Regolamento.

A nostro giudizio il potere regolamentare dei due Comuni è da collocarsi tra quegli atti normativi degli enti autonomi previsti dall' art.128 della Costituzione<sup>7</sup>.

Ciò significa che la nostra Carta Costituzionale non organizza un unico processo politico di dimensione statale, ma prevede tanti processi di integrazione politica a livelli minori destinati a convivere con quelli maggiori. Ciò conduce alla creazione di ordinamenti particolari fondati sull' autonomia che tuttavia necessitano di regole di coordinamento dettate da leggi generali dello Stato. I regolamenti degli enti autonomi sono "fonti di autonomia", essi non possono ritenersi integralmente subordinati alla legge, nel senso che questa possa spostare i confini tra le due fonti. Il potere regolamentare degli enti autonomi si fonda in linea di massima su "attribuzioni di

<sup>7</sup>Zagrebelsky G."Manuale di diritto costituzionale"Torino1988, pag.212-215.  
Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.36.  
Giannini M.S."Lezioni cit",vol.I, Milano 1950, pag.58.

funzioni"; Anche la legge regionale può dettare norme che circoscrivono la potestà regolamentare degli enti locali quando, nell' ambito delle materie attribuite alla propria competenza, ritenga l' esistenza di interessi regionali. Al contrario, la legge statale o regionale non potrà dettare norme incidenti sulla potestà normativa dei Comuni quando ciò non corrisponda ad un interesse sovracomunale, cioè per interessi nazionali o regionali. Non può parlarsi, in questo caso di vera e propria gerarchia delle fonti. Il regolamento degli enti autonomi è certo subordinato alla legge ( statale o regionale, nel caso oggetto di analisi è subordinato al R.D. 1443/27 ), ma questa incontra dei limiti insuperabili, a tutela dell' autonomia stessa<sup>8</sup>.

Nel caso di specie la potestà regolamentare dei Comuni di Carrara e Massa è legittimata dalla L.M. del '27, e specificamente delimitata da varie leggi regionali in materia di tutela paesaggistico-ambientale ( L.R.T. 36/80, L.R.T. 5/85); i Regolamenti non devono essere INTEGRALMENTE

<sup>8</sup>Zagrebelsky G. "Manuale cit.", pag.213ss.

subordinati a tali norme primarie, ma soltanto al complesso dei principi da queste dettati.

I Regolamenti pongono delle norme sub-primarie. Si riconosce dunque la possibilità per queste norme di disciplinare anche la materia che involga diritti soggettivi, con la invalicabile limitazione di non derogare alla legge statale. Appare consequenziale che gli eventuali principi enunciati nel Regolamento non saranno altro che una sottospecie dei principi contenuti nella legge-quadro (R.D.1443/27).

Il Regolamento, oggetto di analisi, non può essere qualificato tra quelle fonti normative locali riconosciute dalla Legge 8 Giugno 1990, n°142, anche se l' art.5 della suddetta legge prevede assai genericamente l' adozione di Regolamenti comunali per l' esercizio delle funzioni<sup>9</sup>. Nei fatti i Comuni di Massa e Carrara sono titolari di questo potere regolamentare dal lontano 1927, conferitogli da una "legge speciale"( R.D. 1443/27). Sicuramente la costruzione di un effettivo sistema di autonomie locali che promuove lo sviluppo locale alla luce

<sup>9</sup> Staderini Francesco "Diritto degli enti locali", Padova 1991, pag.21ss.

delle esigenze della popolazione e del territorio, operata dalla L.142/90<sup>10</sup>, ha sollecitato anche i "Comuni apuani".

Riconosciuto il potere di legiferare delle singole amministrazioni comunali, saranno pertanto queste, al momento dell'adozione del Regolamento, a predisporre la specifica procedura concessoria.

I due Comuni potranno così configurare uno specifico modello concessorio che dovrà allinearsi ai principi della normativa mineraria unitaria e cancellare l'anacronistica normativa estense.

Così è nei fatti avvenuto per il Comune di Carrara dove, dal Luglio 1995 è entrato in vigore il nuovo Regolamento che, tra l'altro, prevede il divieto di sub-affitto, un valore del canone commisurato al valore di mercato dei beni concessi ed una pluralità di elementi ( che avremo modo di esaminare nel prosieguo ), che allineano la concessione di cava alla

<sup>10</sup> Vedi nota precedente.

disciplina attuale di concessione-contratto tipica di qualsiasi concessione mineraria<sup>11</sup>.

Il Comune di Massa per il momento, non ha ancora esercitato esaustivamente il proprio potere regolamentare: il Regolamento è stato redatto<sup>12</sup>, in forma di bozza, ma non è ancora entrato in vigore, si tratta al momento di un "atto interno" che deve ottenere l'approvazione del Consiglio Comunale. Anche per tali beni l'amministrazione comunale ha predisposto una disciplina compatibile con la concessione mineraria generale. Inoltre, visto che l'attività regolamentare è stata esercitata dopo la sentenza della Corte Costituzionale del Novembre 1995, l'amministrazione comunale aveva già ben delineati i principi fondamentali della nuova disciplina concessoria.

Infatti, come sarà in seguito esaustivamente puntualizzato, i due Regolamenti sono tendenzialmente

<sup>11</sup> D'Avanzo W. "Lezioni cit.", pag. 70ss.

<sup>12</sup> Comune di Massa, Ripartizione Ragioneria e Finanze, prot.n°1931 del 21-1-1995 Comune di Massa, Ripartizione Ragioneria e Finanze, Servizio Patrimonio-Cave, oggetto: "Bozza di Regolamento per la concessione di agri marmiferi. Richiesta di esame, osservazioni e proposte", prot.n°6422 del 27/2/96.



analoghi, pur continuando a sussistere storiche discrasie ( vedi per esempio la Tassa-marmi), entrambi delineano la concessione di agro marmifero come specie di concessione mineraria.

## CAPITOLO IV:

### TENTATIVI DI ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO

#### COMUNALE.

L'attuazione dell' art.64 u.c. della legge mineraria del '27 è stata tentata più volte da parte dei due Comuni<sup>1</sup>. Essendo il potere regolamentare conferito ai "rispettivi" Comuni separatamente, deve escludersi quindi una possibile coordinazione della materia: ciò appare suffragato dall' effettiva attuazione del potere regolamentare da parte del Comune di Carrara da un lato, e dalla persistente vigenza per Comune di Massa della normativa estense ( ovviamente con le debite modificazioni che in proseguio saranno illustrate<sup>2</sup>), dall' altro.

**Parte I, par.1:** Vari tentativi posti in essere da parte

del Comune di Carrara

<sup>1</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.36ss.

<sup>2</sup>Vedi cap.VI.

A partire dal 1932 il Comune di Carrara ha tentato a più riprese di adempiere al disposto dell' art.64 cit. Nei fatti lo schema di Regolamento non è stato approvato dal Ministero dell'Economia Nazionale che in questi anni era l' organo competente, a controllare l' attività legislativa del Comune, secondo l' art.64 cit.

Nei primi anni cinquanta si è fatta più marcata la necessità di aggiornare la disciplina in materia di concessione, tanto che nel 1955 il Comune ha ritenuto opportuno nominare una Commissione composta da eminenti giuristi, ( Piga, Vassalli e Giannini) con il preciso fine di ottenere uno schema di Regolamento<sup>3</sup> rispondente alle variate e pressanti esigenze del momento.

Il punto centrale dello schema, proposto e approvato all' unanimità dal Consiglio Comunale, è certamente la qualificazione espressa degli agri marmiferi quali beni del patrimonio indisponibile del Comune ed, in quanto tali,

<sup>3</sup>Piga Vassalli Giannini "Relazione cit."

suscettibili di sfruttamento da parte di privati solo se titolari di un apposito atto concessorio.

Inoltre la concessione delineata nel Regolamento viene costruita come provvedimento inquadrabile nella categoria della concessione-contratto e viene sancito quale obbligo principale del concessionario quello del pagamento di un canone aggiornabile ogni sei anni previa espressa richiesta delle parti contraenti<sup>4</sup>. Competente a pattuire il valore del canone è un apposito collegio composto da tre arbitri, designati rispettivamente uno dal Comune, uno dal concessionario e uno dall'ingegnere-capo del Comune. Per questo le parti dovranno stipulare all'atto di concessione una clausola compromissoria.

Le cave possono essere concesse in affitto, previa autorizzazione della Giunta comunale<sup>5</sup>.

Il suddetto progetto, tuttavia, non fu approvato dal Ministro dell'industria e Commercio.

Nel 1957 il Comune<sup>6</sup> assegnò il compito di studiare la materia ad un altro famoso giurista, il prof.avv.Paolo Barile il

<sup>4</sup>Vedi nota n°3

<sup>5</sup>Vedi nota n°3.

quale presentò uno schema di Regolamento che, questa volta, non ottenne l' approvazione del Consiglio Comunale.

Barile, già in questi anni, aveva sostenuto chiaramente la necessità di sancire il divieto di sub-concessione, l' obbligo di coltivazione da parte del titolare della concessione, la commisurazione del valore del canone ( costituente il principale obbligo patrimoniale del concessionario) ad un ventesimo del valore del marmo prodotto annualmente nel periodo precedente, secondo il valore corrente di mercato. L' aggiornamento del valore del canone appariva necessario da molto tempo, avendo il commercio del marmo raggiunto uno sviluppo internazionale e, conseguentemente, il territorio valore incommensurabilmente più elevato.

Sicuramente nello schema apprestato dal Barile appare forte e chiara la volontà di allinearsi il più possibile alla disciplina mineraria unitaria e di eliminare la specialità della normativa estense.

---

<sup>6</sup>Lettera uff. Comune di Carrara in data 6-6-57, Studio Legale Calamandrei.

Un ulteriore parere del prof.avv.M.S.Giannini del 1957 pur non concludendosi positivamente,in quanto non riesce a superare il controllo ministeriale, è per il nostro oggetto di studio un momento essenziale.

Infatti viene analizzato il potere del Comune di vietare sub-concessioni, la legittimità della configurazione della concessione di cava, a tutti gli effetti, quale concessione mineraria di beni indisponibili ed infine la possibilità di applicare la nuova disciplina alle concessioni già rilasciate sotto la precedente normativa.

Sulla base di un ragionamento analogico<sup>7</sup> si arriva a sostenere che il Comune può vietare la sub-concessione di agro marmifero. Infatti come nel caso di concessioni di suolo pubblico il Comune può stabilire divieti di sub-appalti o imporre obblighi di formali domande<sup>8</sup>, così anche per le cave di marmo apuane si possono imporre, da parte del Comune, permessi di ricerca o divieti di sub-concessioni.

<sup>7</sup> Vedi nota n°3, pag.2.

<sup>8</sup> Sandulli Aldo Maria, " Diritto Amministrativo", Napoli 1978, pag.425.

Peraltro si riconosceva che la concessione di cava già nel periodo estense era dotata di carattere amministrativo, perfino più pronunciato di quanto non potesse apparire: infatti le attuali categorie di beni pubblici sono state disposte dal Codice Civile del 1942, per questo le cave, oggetto di studio, che secondo la suddivisione richiamata sono beni del patrimonio indisponibile dei due Comuni, nel periodo estense, come del resto tutti i beni pubblici, erano configurate indistintamente quali beni demaniali<sup>9</sup>, e quindi per l'esercizio di qualsiasi attività da parte del privato era necessario un provvedimento del Sovrano che attribuisse al "livellario il diritto ad escavar marmi"<sup>10</sup>.

Inoltre un autorevole ed insigne studioso quale Giannini aveva già affermato la possibilità di applicare la nuova disciplina anche ai rapporti già in corso, costituiti secondo i principi della normativa estense, in quanto anche nella normativa preunitaria i rapporti venivano configurati come

<sup>9</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.25.

<sup>10</sup>Vedi nota n°1, pag. 64.

concessioni: pertanto attuando i nuovi disposti non veniva ad alterarsi la natura dei rapporti medesimi<sup>11</sup>

**Par.2:** Nuovi poteri delle Regioni:Decreto del  
24-7-77 n°616 di attuazione della  
Leggen°382/77.

Con il D.P.R.616/77 la materia delle "cave e torbiere" è stata completamente trasferita alle Regioni. Già nel 1972 si era disposto un trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, ma ne erano rimaste escluse alcune: tra queste la materia delle concessioni degli agri marmiferi di Carrara e Massa, che i due Comuni dovevano disciplinare in forza dell' art.64 citato.

L'art.62, 2°c., lett.c, del suddetto decreto prevede peraltro la competenza della Regione Toscana per quanto riguarda l' approvazione dei Regolamenti che i due Comuni devono

<sup>11</sup> Giannini M.S. Parere al Comune di Carrara in data 16-4-57.



emanare "per disciplinare la concessione dei rispettivi agri marmiferi".

Secondo parte della dottrina<sup>12</sup>, la Regione con l'attribuzione di tale potere di approvazione viene ad acquisire anche un potere di promozione e di collaborazione nei confronti degli enti che devono provvedere. Non si tratta, tuttavia, di un potere sostitutivo: esso è da escludere in virtù della stretta inerenza dei beni in questione alla competenza comunale e soprattutto del rafforzamento del principio autonomistico realizzato dalla legge 142/90.

Un problema che a nostro avviso merita di essere analizzato è quello relativo alla possibilità o meno della Regione Toscana, alla luce della suddetta innovazione, di dettare norme dirette a definire l'ambito di disciplina all'interno del quale avrebbero potuto e dovuto muoversi le due amministrazioni comunali.

Quella parte della dottrina che più sopra abbiamo richiamato ha dimostrato di essere senza dubbio lungimirante:

<sup>12</sup>Barbera Bassanini "Nuovi poteri cit", pag.373.

infatti almeno per il Comune di Carrara, i fatti hanno testimoniato proprio l'esercizio di un potere di tipo preventivo da parte della Regione Toscana.

La stessa Corte Costituzionale<sup>13</sup> ha riconosciuto la Regione Toscana come soggetto pienamente legittimato ad identificare "previamente", attraverso un proprio specifico atto normativo, i principi capaci di rendere più agevole ai Comuni la specificazione della normativa di dettaglio, della quale sono e rimangono gli indiscussi ed esclusivi titolari.

Il trasferimento di competenza dallo Stato alla Regione in relazione alla fase di controllo dell'attività regolamentare del Comune ha aperto un barlume di speranza circa la possibilità di ottenere l'approvazione del Regolamento comunale da parte della Regione, non fosse altro che per la maggior contingenza della materia.

In data 30-9-88 con delibera n°122 il Consiglio Comunale carrarese approva all'unanimità un nuovo Regolamento che recepisce i principi della normativa estense, ribaditi anche dalla

<sup>13</sup>Corte Cost. del 8-20 Novembre 1995, n°488 in G.U.serie speciale n°49 del 29-11-95.

giurisprudenza.<sup>14</sup> Si riconosce per esempio, che gli agri marmiferi sono beni del patrimonio indisponibile del Comune, che il "Livello di cava" è configurabile come concessione amministrativa di tipo minerario, che il Comune-concedente può revocare con atto espresso la concessione in caso di concessionario inadempiente e che tale potere non è altro che l' esercizio di una specifica autotutela dell' ente-concedente attraverso la quale l' ente stesso agisce nell' interesse della collettività<sup>15</sup>.

Per altre questioni il Comune ha ritenuto necessario richiamare i principi della legge mineraria, giustamente configurata quale legge-quadro. Vengono, tra l' altro, delineati i necessari caratteri della concessione di agro marmifero, raffigurata come specie di concessione mineraria unitaria disciplinata dalla legge mineraria:

<sup>14</sup> C.Cass., SS.UU., del 24-5-1954 n°1679, in Riv.Dir.Min. 1957, pag.68.  
C.Cass., SS.UU. del 1-2-1957, n°367, in Riv.Dir.Min. 1957, pag.144.  
Cons.Stato, VI sez., del 30-3-1966, n°182, in Con.Stato 1966, I, pag.478.  
Cons.Stato, VI sez., del 11-11-1994 conferma T.A.R.Toscana, I sez., del 13-12-1991 n°665 in T.A.R. 1992, I, pag.703.  
C.Cass., SS.UU., del 14-10-67 n° 2462, in Foro It., 1967, I, 2283.  
<sup>15</sup> Silvestri "Enciclopedia cit.", pag.375.  
Sandulli Aldo Maria "Diritto cit.", pag 548.

- a) la durata temporanea della concessione<sup>16</sup>,
- b) il divieto di sub-concessione e di affitto delle cave<sup>17</sup>,
- c) l' onerosità della concessione<sup>18</sup>

La legittimità e la giustificazione di queste disposizioni è da rintracciarsi secondo noi, nell' analogia di struttura che esiste in materia tra normativa estense e normativa mineraria unitaria, come la giurisprudenza da più anni sostiene in modo unanime.<sup>19</sup>

L' onerosità del canone non è certo una novità: infatti già nella normativa estense il concessionario aveva quale obbligo principale il pagamento del canone, anche se in realtà tale canone era veramente simbolico. Un canone così basso aveva ragione di esistere in quel dato momento storico, vista la necessità improrogabile e impellente di incentivare l' attività estrattiva, ma al momento attuale, se il fine del conferimento di un potere regolamentare al Comune è quello di permettere un' attualizzazione della normativa vigente, il valore del canone

<sup>16</sup>R.D. n°1443-27, capo III°, art.21.

<sup>17</sup>Vedi nota precedente, capo I, art.14,1 co.

<sup>18</sup>Vedi nota n°14, art.7.

<sup>19</sup>Vedi nota n°12.

corrispondente ad un ventesimo del marmo prodotto e asportato dalle cave(art.12) è pienamente legittimato dall' art.64 cit, Inoltre non ha più alcuna ragione di esistere un "favor" per incentivare l' attività estrattiva dato che il settore ha raggiunto ormai livelli mondiali.

La novità principale di questo Regolamento, rispetto ai precedenti, è la configurazione del territorio marmifero nel Piano Regolatore Generale del Comune in una "zona marmifera", suddivisa in diversi "bacini di escavazione", per ciascuno dei quali, anche in coerenza con le finalità della L.R.Toscana 5/85,( istitutiva del Parco delle Apuane), è prevista l' adozione di un piano particolareggiato contenente i programmi della viabilità, delle discariche, dei detriti e della distribuzione dell' acqua e delle fonti di energia.

Al momento della presentazione della domanda di concessione il privato deve allegare una specifica documentazione costituita da:

- a) una relazione geologica,
- b) un piano indicativo di coltivazione.

Si tratta di documenti che devono essere necessariamente dettagliati e tecnici data l'importanza dell'attività estrattiva e la complessità della situazione ambientale della zona considerata. In particolare queste innovazioni rappresentano un adeguamento del Comune ai principi sanciti dalla L.R.Toscana 36/80 concernente "la disciplina transitoria per la coltivazione di cave e torbiere".

L' art.6 della L.R. 36/80 prevede che colui che intende procedere alla ricerca ed alla estrazione dei materiali di cava, di cui abbia la disponibilità , dovrà fare espressa domanda di esercizio dell' attività estrattiva, cioè richiedere l' autorizzazione al Comune territorialmente interessato.In questo caso si presuppone la disponibilità, per questo l' atto non è qualificabile come concessione.

Nel caso specifico degli agri marmiferi apuani, invece, data la "proprietà indiscussa del Comune su tali beni, per poter svolgere attività estrattiva è necessario il rilascio da parte dell' amministrazione concedente dell' atto concessorio, che è un atto di disposizione di un bene immobile. La diversa disciplina

è consequenziale alla particolare situazione in cui si trovano gli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Carrara e Massa.

Il Regolamento, superato il controllo del CO.RE.CO., viene trasmesso alla Regione per essere approvato, in applicazione dell' art.62 cit.

Data la complessità dell' attività regionale che ha determinato il ricorso alla Corte Costituzionale, queste vicende verranno separatamente ed approfonditamente illustrate nel capitolo successivo.

In realtà tra il Regolamento, oggetto di analisi e i principi sanciti dalla L.R. 36/80 esistono delle sostanziali differenze, come è stato esplicitamente illustrato anche dal Consiglio Comunale di Carrara in risposta ai chiarimenti richiesti dal CO.RE.CO.nella dichiarazione n°12302 del 28-12-94.

La documentazione richiesta dal Comune, secondo le disposizioni regolamentari<sup>20</sup>, è quantitativamente minore e qualitativamente meno tecnica e dettagliata, in quanto in questa sede il Comune non esercita potestà proprie della

<sup>20</sup> Art.7 del Regolamento del 30-9-88.

Regione in ordine all' escavazione, ma agisce in qualità di proprietario<sup>21</sup> degli agri marmiferi da mettere a disposizione dei cittadini per una futura escavazione.

Infatti esiste una sostanziale differenza tra la qualificazione della domanda di concessione disposta dalla L.R.Toscana 36/80 e quella prevista nel Regolamento comunale. Si tratta di una differenza determinata dalla diversa qualificazione delle cave sul territorio nazionale. Nella disciplina unitaria delle cave, richiamata dalla suddetta legge regionale, l' ente concedente non è proprietario dei beni in questione, la domanda di concessione è configurabile come autorizzazione, atto a tutela del territorio e dell' ambiente.

Data la complessità dell' attività regionale che ha determinato la chiamata in causa della Corte Costituzionale, queste vicende verranno separatamente ed approfonditamente illustrate nel capitolo successivo.

<sup>21</sup> Piccioli Cesare "Atti cit.", pag.12.



Parte II, Par.1:Vari tentativi da parte del

Comune di Massa.

Anche per il Comune di Massa, come per il vicino Comune di Carrara, in attesa dell' attuazione dell' art.64 cit. si è continuato ad applicare la normativa estense.

Negli anni immediatamente successivi alla nuova disciplina mineraria unitaria l' amministrazione comunale, consapevole della necessità di adeguamento della normativa estense, ha approvato un apposito Regolamento ( 1928).

Era previsto, tra l' altro, un necessario aggiornamento del valore del canone, da raggugiarsi ad un ventesimo della possibile produzione.

Il Comune è titolare di un potere discrezionale da esercitarsi al momento della scelta del privato concessionario; tale soggetto, infatti, deve essere tecnicamente e economicamente competente. L' ente-concedente esercita un continuo controllo sull' attività del singolo concessionario in quanto l' interesse economico vuole che il diritto del privato,

pur essendo mantenuto e rispettato, sia conservato sotto quella forma che l' interesse nazionale esige<sup>22</sup>. Inoltre non è possibile che il diritto di un terzo esercitato su una parte del territorio nazionale sia d' ostacolo al progresso della collettività.

Già dal contenuto di questo primo Regolamento si delinea una importante differenza in relazione alla tassa di pedaggio tra il suddetto Comune e la limitrofa zona degli agri carraresi, una discrasia di fondo ancora oggi esistente.

Le origini di questa "tassa di pedaggio" risalgono alla normativa estense. Infatti l' art.25 dell' ordinanza della Duchessa Maria Teresa del 14 Luglio 1846 individuava questa tassa come necessario tributo di pedaggio per il transito dei marmi sull' unica strada esistente in questo territorio. Si tratta di strade che interessano il commercio in genere e quindi la loro costruzione e manutenzione sono a carico dell' Amministrazione pubblica dello Stato, la quale vi provvede attraverso una tassa ( Tassa-marmi) che si impone al concessionario in proporzione al trasporto di marmi.

<sup>22</sup> Sandulli Aldo Maria "Diritto cit.", pag.586.

Anche dopo il 1896 si è continuato a percepire la tassa di pedaggio anche se il vicino Comune di Carrara si era nel frattempo munito di una legge modificativa, in base alla quale la tassa di pedaggio veniva ad essere convertita in "tassa sui marmi scavati nel suo territorio e trasportati fuori dal territorio comunale". Convenzionalmente queste due tasse sono rispettivamente indicate :

-Tassa alla produzione, per il Comune di  
Massa.

-Tassa all' esportazione, per il Comune di  
Carrara.

Al momento della redazione del nuovo Regolamento (1928), è apparso necessario legalizzare il tributo ( corrisposto alla barriera di Santa Lucia), su tutti quei marmi che venivano a transitare sul territorio del Comune di Massa.

Là giustificazione di questa tassa è da rintracciarsi sia nell' obiettivo di recuperare le spese di manutenzione stradale necessarie in misura notevolmente superiore all' ordinario, sia nell' intento di dotare il Comune dei mezzi adeguati per poter

allargare e sistemare la rete stradale in montagna in modo da rendere più facile e sicuro il trasporto.

Inoltre data la natura della concessione quale concessione-contratto, il Comune-concedente può disporre in capo al concessionario tutti quegli obblighi necessari affinché la collettività possa ottenere il massimo profitto dall' utilizzo da parte di terzi di quei beni pubblici.<sup>23</sup>

Tuttavia il Regolamento non è stato approvato in sede governativa.

Nel 1961, in conseguenza della Legge del 3 Aprile 1961 n°283 disciplinante "l' esercizio delle concessioni minerarie da parte degli enti locali"<sup>24</sup>, il Comune di Massa ha dovuto modificare la normativa estense ancora in vigore, visto che la nuova legge aveva imposto nel caso di concessioni minerarie l' obbligo di provvedere con contratti di appalto, la cui durata non può superare i venti anni<sup>25</sup>, con estensione di questa nuova disciplina ai rapporti già in corso.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Silvestri "Enciclopedia cit", pag.375ss.

<sup>24</sup> In Gazz.Uff. n°103 del 27-4-61

<sup>25</sup> Art.1 della Legge 283/61.

<sup>26</sup> Vedi nota precedente art.2.

Il nuovo Regolamento ha previsto un tipo di concessione (rilasciata al singolo con delibera consiliare), la cui durata è intesa a tempo indeterminato, accompagnata da specifici obblighi in capo al concessionario che ne attenuano la perpetuità. Infatti ogni diciannove anni il Comune può disporre nuove condizioni relativamente agli obblighi del concessionario e alla descrizione o allo stato dei luoghi. Era previsto anche un valore del canone rapportato ad un ventesimo del valore del marmo escavato; valore suscettibile di revisione ogni due anni. Il mancato rispetto delle condizioni disposte dal concedente avrebbero legittimato quest' ultimo a revocare la concessione.<sup>27</sup>

Nel nuovo Regolamento si delinea una figura concessoria tendenzialmente analoga alla concessione mineraria unitaria. Tuttavia la mancata approvazione da parte del Ministero dell' Industria e Commercio rende il Regolamento del 1961 lettera morta.

Nel 1972 un ulteriore Regolamento non ottiene neppure l' approvazione del Consiglio Comunale. Esso si differenziava

<sup>27</sup> Vedi nota n°22.

dal precedente principalmente per la previsione del divieto di sub-affitto. Per gli ulteriori elementi invece riprendeva l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza<sup>28</sup> sulla normativa estense.

Nel 1973 all'interno dell'Amministrazione Comunale massese comincia a delinearsi una diversa interpretazione della normativa estense. In particolare si prevede che il contraente concessionario abbia la facoltà di promuovere la costituzione di un'associazione sotto la denominazione "Concessionari Agri Marmiferi"(C.A.M.). Di essa dovranno far parte i concessionari stessi. Peraltro, in un primo tempo, era stato delineato un vero e proprio obbligo per i concessionari di costituire l'associazione, ma visto che tale obbligo avrebbe presentato fondati dubbi di legittimità costituzionale<sup>29</sup>, l'adesione a tale associazione è stata resa facoltativa.

Infatti, com'è noto, l'art. 18 della Costituzione consacra il diritto di "associarsi liberamente": pertanto un eventuale

<sup>28</sup> C.Cass. SS.UU., 1679/54 in Giust.Civ. 1955, pag.1490.

C.Cass.SS.UU., 2462/67 in Foro It.1967, I, pag.2283.

<sup>29</sup> Protocollo n°334330, cat II, cl.2, fasc.3, del 19-9-73.in Archivio Comunale di Massa.

obbligo di associazione può essere imposto dallo Stato solo a determinate categorie di soggetti per il raggiungimento di pubbliche finalità. Nel caso di specie si dubita che una simile impostazione avrebbe potuto essere legittimamente statuita da un ente non statale e in difetto di una legge che a ciò lo facoltizzi.

In questo schema si fornisce una differente interpretazione dell' art.6 della Notificazione del 14-7-1846: laddove nei precedenti schemi di Regolamento si disponeva il divieto di sub-affitto, ora si sostiene che il disposto della normativa estense si riferisce agli affitti a favore dei cittadini stranieri e se ne sancisce il divieto solo nel caso che la loro durata superi i dieci anni. Quindi , laddove l' amministrazione intenda conservare il divieto di cui trattasi, deve far espressamente approvare dal contraente-concessionario la relativa clausola.

In sostanza con questa nuova interpretazione non si fa altro che legalizzare una prassi oramai usuale. Il contratto di

cessione è valido solo se preceduto dal nulla-osta del Consiglio Comunale.

La durata della concessione va riferita al tempo in cui la coltivazione della cava sarà possibile; si impone quindi una durata indeterminata almeno a priori.

L'aspetto negativo di questo Regolamento, che nei fatti ne ha determinato il non superamento del controllo del CO.RE.CO<sup>30</sup>, è il mantenimento del valore del canone commisurato al reddito imponibile dominicale ed agrario dei terreni, secondo i parametri della normativa estense con la sola revisione disposta dal R.D.L. del 4-4-1939 n°589, revisione da deliberarsi annualmente con apposito atto del Consiglio Comunale entro il mese di Ottobre, per l'anno successivo.

Inoltre la previsione della possibilità di sub-affittare contrasta con gli interessi della collettività, essendo negativa sul piano economico e sociale. Ciò contrasta col regime proprio della categoria di beni di pubblico interesse di cui trattasi, dei

<sup>30</sup> Seduta del 12/10/1973, Decisione n° 9406



quali la legge consente l' esercizio di attività solo se questa è fruttuosa per la società<sup>31</sup>

Vista la mancata entrata in vigore del precedente Regolamento, con deliberazione n°215 del 29-4-75, il Consiglio Comunale ha formulato un nuovo contratto-tipo di concessione. In primis il Consiglio ha configurato l' impegno dell' amministrazione a dare immediata esecuzione all' art.14 del suddetto contratto-tipo, per ottenere una declaratoria giudiziale sul problema dell' affitto.<sup>32</sup>

Ciò che si mantiene del precedente Regolamento è la costituzione dell' associazione C.A.M.

Anche questo ulteriore Regolamento, tuttavia, non riesce a superare il controllo ministeriale disposto dall' art.64 cit.

La successiva attività regolamentare è consequenziale alla L.R.Toscana n° 68/94, quindi verrà dettagliatamente analizzata nel capitolo successivo.

<sup>31</sup> Sandulli Aldo Maria "Diritto cit.", pag.586.

<sup>32</sup> Regolamento del 29-4-75, art. 14, 1co: "Cessazione in godimento della cava. Riserva di azione giudiziaria. Il Comune avrà diritto, nonostante la sottoscrizione del presente contratto, di sottoporre all' Autorità Giudiziaria Ordinaria la questione circa la legittimità dell' affitto della cava con o senza il preventivo benestare del concessionario in relazione alla legislazione estense".

## CAPITOLO V:

### NUOVE VICENDE IN MATERIA DI CONCESSIONE

#### DI CAVA.

Come detto il Comune di Carrara approva in data 30-9-88 un nuovo Regolamento concernente la disciplina degli agri marmiferi.

Superato il controllo del CO.RE.CO. la Regione<sup>1</sup> deve approvare il Regolamento del Comune affinché questo ottenga efficacia. Questa fase non è stata delle più lineari : infatti, come sarà illustrato, l' attuazione dell' art. 64 della L.M., cioè l' esercizio del potere regolamentare comunale riconosciuto legittimo dalla Regione, si è realizzata solo con la pronuncia della Corte Costituzionale.<sup>2</sup>

In primis è da rilevare l' inerzia della Regione nell' analizzare il Regolamento. Per questo il Comune di Carrara ha

<sup>1</sup>Paladin Livio "Diritto Costituzionale" Padova 1991, pag. 522ss.

<sup>2</sup>Paladin Livio "Diritto cit." Padova 1991, Giudizi in via principale, pag. 733 ss.

inviato, in data 24/9/1993 al Presidente della Giunta Regionale un atto di diffida<sup>3</sup> agli effetti del silenzio-rifiuto.

Il Sindaco aveva già sollecitato più volte l' esame del Regolamento con lettera del 4-11-1989, con telegramma del 28-2-1990, con lettera del 23-8-1990 e nuovamente con lettera dell' 8-1-1991.

Non si deve dimenticare che il Regolamento è stato approvato con voto unanime dal Consiglio Comunale, sulla spinta di una pressante richiesta popolare che esigeva da troppi anni una modificazione della disciplina in materia, per poter favorire un rilancio del sistema economico e produttivo del territorio in questione. Infatti l' ammortamento della rendita, gli eccessivi costi di produzione determinati dall' insufficienza delle aree in disponibilità, la mancanza di prospettive certe che possano consentire adeguati investimenti, hanno gravato per troppi anni sulle imprese escavatrici, relegandole ai limiti della marginalità economica.

<sup>3</sup> Atto di diffida n° 0117 del 24/9/93.

A dimostrazione dell' ingiustificata inerzia della Regione deve rilevarsi come la Regione abbia omesso un "atto dovuto" violando l' obbligo di provvedere<sup>4</sup> di cui all' art.2, comma 1°, della legge 241/90. Da ciò ne deriva la legittimazione del Comune ad azionare il meccanismo del "silenzio-rifiuto".

Finalmente con iniziativa della Giunta Regionale,<sup>5</sup> viene presentata, in data 8-4-94, alla Presidenza del Consiglio Regionale, la proposta di Legge n°442 concernente la disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara.

Nella relazione che accompagna la proposta di Legge la Giunta rileva il "confusionario groviglio normativo" esistente, allo stato, in materia e dovuto alla presenza di Leggi statali, regionali e al potere di autoregolamentazione dei Comuni e alla persistenza della normativa estense.

<sup>4</sup> Corso Guido, Teresi Francesco "Procedimento amministrativo e accesso ai documenti" Commento alla Legge 241/90, pag.53 ss.

<sup>5</sup> Paladini Livio "Diritto regionale" Padova 1992, pag.335, in materia di iniziativa legislativa in capo alla Giunta.

Elemento sostanziale è il riconoscimento del potere di autoregolamentazione dei due Comuni, data la proprietà indiscussa su questi beni.<sup>6</sup>

Inoltre l' art. 1 della proposta di legge dispone la soppressione del potere di preventiva approvazione da parte della Regione, non essendo più consono ai principi di autonomia rivitalizzati della Legge n° 142 del 1990. Si stabilisce un potere di autoregolamentazione dei Comuni che dovranno sottostare ad un solo controllo successivo di legittimità da parte dell' Ente-Regione. A sostenere maggiormente questo principio autonomistico soccorre la proprietà dei Comuni sulle cave, diritto che giustifica la necessaria concessione affinché terzi possano coltivare gli agri marmiferi. Mentre nell' attuale regime delle concessioni<sup>7</sup> di cave è necessario il cumulo dell' atto concessorio di competenza comunale e dell' autorizzazione di competenza

<sup>6</sup> Sentenza C.CASS., SS.UU., 1679-55 in Giust.civ., 1955, I, 1490. Cons.Stato, sez. VI, 22-10-65, n°643; Foro It., rep. 1965, voce Miniere, nn. 25-27.

Piccioli Cesare "Gli agri cit." , pag. 46-50.

<sup>7</sup> L.R. n°36 del 30-4-80 in G.U. 11 settembre n°250.

regionale, nel caso di specie la Giunta propone una semplificazione del procedimento concessorio, ritenendo non più necessaria l' autorizzazione regionale, così come è previsto dalla L.R.Toscana 36/80<sup>8</sup>. Si prevede infatti che le rispettive Amministrazioni Comunali, nel disciplinare la concessione, daranno applicazione alle norme che sono poste a tutela degli interessi pubblici in gioco dalla L.R.Toscana 36/80.

Si stabilisce espressamente che la concessione deve essere onerosa e temporanea. Ciò dimostra come si sia voluto ribaltare la previsione della precedente normativa estense, ormai irrimediabilmente anacronistica, ispirandosi ai principi fondamentali della normativa mineraria unitaria. Inoltre è degna di nota l' imposizione di una tutela paesaggistica, desunta della L.R. n° 36/80.

Con la L.R.T.36/80 si è voluto disciplinare l' attività di ricerca e coltivazione di cave e torbiere nel territorio della Regione Toscana. Si prevede l' istituzione di strumenti

<sup>8</sup>Proposta di legge della Giunta Regionale, N°00427 del 28-03-94 pag.5, art.2,1.

organizzatori dell' attività di cava tenendo conto dei rapporti dell' attività di cava con la pianificazione economica e territoriale e con i problemi di tutela ambientale. Per esempio la Giunta Regionale deve predisporre uno schema di piano regionale delle attività estrattive, al fine di garantire uno sviluppo economico che tuteli lavoro ed imprese, tenendo profondamente conto della salvaguardia territoriale e ambientale: tale piano sarà diverso e differenziato in relazione alle esigenze derivanti da necessità di ordine economico e produttivo.

Ma di fronte a questa proposta della Giunta, visto il Regolamento del Comune di Carrara del settembre '88 , trasmesso in data 12 Maggio 1989 al Presidente della Giunta, visto l' art. 64 L.M.'27, visto il conferimento di approvazione del Consiglio Comunale, il Consiglio Regionale non approva<sup>9</sup> il Regolamento, proposto dal Comune di Carrara, adducendo le seguenti motivazioni.

<sup>9</sup>Deliberazione del 5-7-94 n°20036.

In primo luogo esiste una nota del Dip. Ambiente, Servizio n°68 in cui si rileva che alcuni giorni prima dell' approvazione del Regolamento da parte del Consiglio Comunale è entrata in vigore la L.R. 65/88 che ha apportato modifiche alla L.R. 36/80. Inoltre nei quattro anni successivi si è susseguita una pluralità di leggi in materia ambientale e in particolare nel '90 si è disposta una modificazione della disciplina del "Parco delle Apuane".

Ancora il Dipartimento Sicurezza Sociale con nota del 18-1-91 rileva come il Regolamento dell'88 sia precedente alle integrazioni e modificazioni legislative Nazionali e Regionali in materia di escavazione.

Peraltro data la collocazione degli agri entro il territorio del Parco delle Apuane, il Regolamento dovrebbe subordinare i suoi strumenti alle direttive, alle prescrizioni, alle indicazioni che l' Ente-Parco può emanare.



Deve infine essere tenuto presente che il Ministero dell' Ambiente, con nota n° 1307 del 22-2-93, ha predisposto nuove linee di indirizzo per il recupero delle cave a cielo aperto.

Sulla scorta di queste molteplici considerazioni, in data 5 Luglio 1994, il Consiglio regionale non approva<sup>10</sup> il Regolamento proposto dal Comune di Carrara.

**Par.1:** Legge Regionale, rinvii governativi.

In conseguenza della mancata approvazione del Regolamento comunale, il Consiglio Regionale con legge dell' 11-10-94 ha dettato i principi cui il Comune dovrà attenersi nel redigere il testo del nuovo Regolamento.

La legittimità del potere della Regione di dettare i principi fondamentali cui dovrà rimanere vincolato il Comune nell' esercizio del suo potere regolamentare, era stata sostenuta da alcuni autori già al momento dell' emanazione del Decreto 616/77(come già detto cap.4°).

<sup>10</sup>Paladin Livio "Diritto reg. cit", pag.336ss.

Tuttavia è proprio l' esercizio di questo potere, ritenuto illegittimo dal Governo che determina dapprima un rinvio governativo<sup>11</sup>.

La Regione Toscana ha ritenuto di non approvare il Regolamento adottato dal Comune nel 1988 per le motivazioni precedentemente esposte, di non entrare nel merito dei problemi e delle situazioni da disciplinare, in ossequio alla nuova normativa sulle autonomie locali rimettendo al Comune l' esame della materia, ma ha ritenuto di dettargli con apposita legge regionale le direttive di massima cui attenersi.

In concreto la Regione ha integrato l' art.64 della L.M., fonte del potere regolamentare del Comune, avvalendosi del potere legislativo in materia di cave che le deriva dal disposto costituzionale (art.117)<sup>12</sup> e dalla facoltà di sostituzione al potere statale disposto dal D.P.R. 616/77<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> vedi nota n°1.

<sup>12</sup>Paladin Livio "Diritto reg. cit", pag.179.

<sup>13</sup> Art.62 del D.P.R.n°616-77 disciplina la materia di cave e torbiere.

La Regione ha fatto un uso corretto, come del resto è stato affermato dalla Corte Costituzionale<sup>14</sup>, dei suoi poteri legislativi, limitandosi a riformalizzare sia principi che la giurisprudenza<sup>15</sup> aveva già individuato come esistenti nella Legge Estense (gli agri sono beni del patrimonio indisponibile dei due Comuni di Massa e Carrara, la concessione degli agri ha natura amministrativa), sia principi attinti dalla Legge Mineraria, (la concessione è temporanea, la concessione è data a titolo oneroso).

Viene inoltre ribadita la necessità di una coordinazione tra la disciplina concessoria e l'autorizzazione regionale all'escavazione, il tutto sempre in un generale rispetto della tutela ambientale<sup>16</sup>.

Il fondamento del rinvio governativo<sup>17</sup> è da rintracciarsi nella "presunta alterazione del procedimento di approvazione

<sup>14</sup> Sentenza Corte Cost. del 8-20 novembre 1995 n°488, in G.U. I serie speciale-n°49 del 29-11-1995.

<sup>15</sup> C.Cass., SS.UU. del 14-10-1967, n°2462, Foro It., 1967, I, 2283, in tema di "regime giuridico delle cave". Cons. Stato sez. VI, 23-9-61 n°642, in Giust. Civile 1962, 22 in tema di "permesso di ricerca". C.Cass. n°671, 10-3-71, Foro It., 1971, I, 1229, in tema di discriminazione della giurisdizione ordinaria da quella amministrativa

<sup>16</sup> L.R. Toscana 36/80.

<sup>17</sup> Paladin Livio "Diritto reg. cit", pag. 421 ss.

del Regolamento comunale di cui all' art.64 L.M., che prevede solo "un' approvazione successiva" da parte del Consiglio Regionale.

L' errore di fondo del Governo è dovuto ad una non perfetta conoscenza della normativa Estense e della sua interpretazione giurisprudenziale.<sup>18</sup>

Infatti la Regione ha, oltre al potere di approvazione successivo, anche il potere di legiferare in materia di cave, nel limite dei principi fondamentali della normazione statale<sup>19</sup>. Data inoltre la mancanza della Legge-Quadro Statale sulle cave appare inevitabile che la Regione si attenga, legiferando in materia di cave, ai principi desunti dal R.D. del '27.

Giustamente pertanto la Regione si è ispirata ai principi della normativa mineraria unitaria indicandoli al Comune, il quale mantiene intatto il potere regolamentare conferitogli dalla stessa normativa<sup>20</sup>. L' attività della Regione rimane esterna al procedimento di emanazione dei Regolamenti comunali e deve

<sup>18</sup> Commento di Aldo M. Sandulli alla sentenza C.Cass., S.S.UU.1679/54 in Giust.Civ.1955, pag.1490.

<sup>19</sup> D.P.R. n°616-77, art.62.in tema di conferimento di poteri alla Regione.

<sup>20</sup> Art. 64 u.c.,R.D. 1443-27.

essere intesa come un' attività attraverso la quale la Regione prestabilisce alcuni criteri di valutazione ai quali si atterrà nell' esercizio della funzione.<sup>21</sup>

**Par. 2:** Regolamento del Comune di Carrara. Caratteri e natura della concessione di agro marmifero.

Per la configurazione del potere regolamentare del Comune, si sostiene, come si è precedentemente illustrato, già a partire dagli anni cinquanta<sup>22</sup>, che il Regolamento deve essere esecutivo rispetto alla L.M. con la funzione di uniformarsi ad essa e non alle Leggi Estensi, altrimenti non si capirebbe il perchè del conferimento del potere regolamentare ai due Comuni.

Il principio di fondo dell' art.64 L.M. è quindi un potere di integrazione tra la normativa Estense e i principi del diritto minerario e del diritto pubblico attuale.

<sup>21</sup> Sentenza C.Costituzionale 488/95.

<sup>22</sup> Piga, Vassalli; Giannini "Relazione cit".

Il suddetto potere può quindi essere esercitato dal Comune, a prescindere dalla legge Regionale. Per questo è legittimo riproporre un nuovo testo regolamentare che la Regione dovrà approvare laddove risponda alle sue aspettative.

Così infatti è accaduto: il Comune di Carrara in data 29 Dicembre 1994 ha approvato un nuovo Regolamento rispondente ai principi enunciati dalla Regione e quindi a quelle nuove esigenze di tutela ambientale<sup>23</sup> che, non ancora pienamente tutelate negli anni precedenti, rappresentano senza dubbio una delle novità più interessanti di questo nuovo testo.

Inoltre, non si deve dimenticare che, con la Legge dell' 8 Giugno 1990 n° 142, si è riconosciuta ai Comuni, quali enti locali di base, la competenza generale e residuale, comprensiva di tutte le funzioni amministrative concernenti il territorio comunale nel settore dell' assetto ed utilizzazione del territorio. Quindi data la materia oggetto di analisi, il Comune è

<sup>23</sup>L.R. 36/80.

pienamente legittimato ad esercitare il potere regolamentare in materia di cave. Il tutto è ulteriormente sostenuto dalla particolare posizione del Comune nei confronti di tali beni: " gli agri marmiferi sono di proprietà del Comune".

Il Consiglio Comunale carrarese è riuscito, così, ad approvare, con voto unanime, il Regolamento in cui si realizza un adeguamento della normativa Estense ai principi di fondo della disciplina mineraria unitaria.<sup>24</sup>

Rispetto al precedente Regolamento<sup>25</sup> l'attuale ha focalizzato immediatamente la specifica disciplina concernente le varie fasi del conferimento dell' atto concessorio. Inoltre non si suddivide più il territorio degli agri marmiferi in vari bacini.

Nel primo articolo, il Consiglio Comunale si limita a prendere atto di una realtà giuridica, enunciando i seguenti principi:

a) la qualificazione di "Agri Marmiferi Comunali" indica tutte quelle zone montane del territorio comunale di proprietà

<sup>24</sup>R.D. 1443/27.

<sup>25</sup>Regolamento del Comune di Carrara del 30-9-88.

del Comune. Questa situazione risale al 1824, anno in cui con un Editto Sovrano si intestarono nel Catasto Estense le cave di proprietà comunale. Da ciò ne deriva l' inusucapibilità da parte di terzi delle cave di proprietà comunale.<sup>26</sup>

b) la qualificazione degli agri marmiferi come beni pubblici, in particolare beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune. Ovviamente nel Sistema Estense non si può rintracciare questa specifica qualificazione nata con il Codice Civile del 1942, anche se già nella precedente normativa si possono rintracciare elementi tipici della materia patrimoniale degli enti pubblici.<sup>27</sup>

Per questo la giurisprudenza ha attualizzato la normativa Estense qualificando gli agri marmiferi come beni del patrimonio indisponibile del Comune.<sup>28</sup>

c) l' utilizzazione delle cave di proprietà comunale avviene attraverso atto concessorio.

<sup>26</sup> C.Cass., SS.UU. 1679/54, in Giust.Civ. 1955, pag.1490. Commento alla stessa sentenza in Negri Gino "Il diritto cit", pag.527.

C.Cass., SS.UU. 2462/67, in Foro It.1967, I, 2283.

Cass.Sez. Un. civ.2291/72, in Negri Gino "Il diritto cit.", pag.535ss.

<sup>27</sup> Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.25.

<sup>28</sup> Vedi nota n°26.



Il livello di cava estense disciplinato nella precedente normativa è considerato dalla giurisprudenza come una concessione amministrativa di beni pubblici<sup>29</sup>, analoga alla concessione di cava disposta dall' art. 45 2° co. della Legge mineraria unitaria, nel caso di inattività del proprietario della cava. Il diritto del livellario è infatti un diritto parziario di godimento di natura privata "ancorchè" creato da un atto pubblicistico di concessione amministrativa.<sup>30</sup>

L' art. 2 regola il "permesso di ricerca". Per questa fase del procedimento concessorio la normativa Estense era già stata abrogata dalla L.R. 36/80 che prescrive un' apposita autorizzazione per i lavori di ricerca finalizzati all' attività estrattiva, laddove la normativa preunitaria stabiliva la possibilità per "chiunque" di aggredire il monte per aprirvi una cava (Notificazione 14-7-1846, art.2<sup>31</sup>). Per questo, onde evitare duplicazioni di norme , si rinvia alla legislazione regionale suddetta.

<sup>29</sup> C.Cass.,SS.UU.1679/54 in Giust.Civ. 1955, pag.1490, con nota di Aldo M. Sandulli.

<sup>30</sup> Negri Gino "Il diritto cit", pag.516-517.

<sup>31</sup> Piccioli Cesare "Gli agri cit", pag. 103-104.

La disciplina del permesso di ricerca<sup>32</sup>, disposta nel nuovo Regolamento, risponde ai principi di massima dalla Legge mineraria del '27 ( art.4-14 )<sup>33</sup>. L' unico elemento disatteso è la preferenza al primo richiedente: infatti la Legge mineraria accorda la preferenza in base alle capacità tecniche ed economiche. Su questo punto invece il Consiglio Comunale ha voluto mantenere il principio enunciato dalla normativa estense nella quale si riconosceva la preferenza a chi per primo avesse marcato il tentativo.<sup>34</sup>

A nostro parere il fondamento di questa scelta è comunque da rintracciarsi nella qualificazione del diritto del richiedente quale diritto soggettivo<sup>35</sup> alla concessione, dunque non subordinato all' esame discrezionale del Comune.

Per la durata e il possibile rinnovo del permesso di ricerca si seguono i principi fissati della normativa mineraria unitaria.<sup>36</sup>

<sup>32</sup>Ribolzi C.: Commento in nota alla sentenza "C. Cassazione, sez. un. civ., 8-7-1953" sulle "caratteristiche del ricercatore minerario", in Riv. Dir. Min. 1954, pag. 139ss.

<sup>33</sup>D' Avanzo W. "Lezioni cit", pag. 57ss.

<sup>34</sup>Notificazione del 14-7-1846, art. 2, n° 6.

<sup>35</sup>Negri Gino "Il diritto cit", pag. 524-525.

<sup>36</sup>D' Avanzo W. "Lezioni cit", pag. 57ss.

Ribolzi "Sulla giurisdizione cit", pag. 139ss.

L' art.3 regola la domanda di concessione e la sua affissione all' albo comunale, che ricalcano le modalità previste dalla normativa estense, pur debitamente aggiornate. Si richiede infatti apposita planimetria e relazione geologica.

L' affissione, oltre ad essere valido strumento pubblicitario, ha lo scopo di rendere possibili eventuali opposizioni. Tali opposizioni (che rappresentano un' ipotesi d' intervento del privato nel procedimento amministrativo, in quanto il cittadino viene a partecipare alla formazione dell' atto conclusivo del procedimento concessorio<sup>37</sup>), sono di competenza, in fase istruttoria, di un' apposita Commissione composta dal Sindaco, da due consiglieri comunali e da alcuni membri tecnici.

Rispetto alla normativa estense dobbiamo rilevare una notevole ed importante differenza : l' attività istruttoria è in capo all' amministrazione, la restante attività, ed in particolare quella decisionale, è di competenza giudiziale (T.A.R.).

<sup>37</sup> Barone "L' intervento del privato nel procedimento amministrativo" Milano 1969, pag.120.

Bergonzini " L' attività del privato nel procedimento amministrativo" Padova 1975, pag.224.

Presupposto necessario per ottenere la concessione è la compatibilità tra l' attività concessoria e l' autorizzazione all' escavazione: per questo al momento del rilascio della concessione, che è atto di disposizione di un bene immobile<sup>38</sup>, verrà rilasciata anche l' autorizzazione all' escavazione che è invece atto a tutela del territorio e dell' ambiente.

Nell' art. 5 si configura la struttura della concessione-contratto<sup>39</sup>.

Si realizza infatti un duplice rapporto,( l' uno di natura pubblica e l' altro di diritto privato), giacchè sull' atto amministrativo con cui il privato è investito della concessione si innesta un rapporto contrattuale, che regola le condizioni, le modalità e il corrispettivo della concessione stessa.<sup>40</sup> Inoltre la natura contrattualistica della suesposta concessione è ricavabile dal 3° c., il quale richiede la comunicazione, da parte del richiedente , nel termine di due mesi, dell' accettazione della delibera concessoria, a pena di decadenza.

<sup>38</sup> Capaccioli Enzo "Manuale cit.", pag.320.

<sup>39</sup> Silvestri "La concessione amministrativa" voce cit., pag. 373ss.

<sup>40</sup> Negri Gino "Il diritto cit", pag 521.

Nel 6° articolo si disciplina la concessione, da parte del Comune, ai privati che, accettato l'atto concessorio deliberato dal Consiglio Comunale, devono rispettare determinate condizioni.

In primis si fissa l'obbligo di immodificabilità dell'area concessa, se non previa autorizzazione del Comune. Il concessionario, in conformità dell'art.31 L.M.'27, è l'unico responsabile per i danni derivanti dall'esercizio della cava o dalla mancata custodia.

Gli ulteriori adempimenti, disposti in tale articolo, sono in conformità sia alla precedente normativa estense che ai principi del diritto minerario unitario<sup>41</sup>. Tra questi paiono rilevanti il divieto di alienazioni non autorizzate<sup>42</sup>, e l'obbligo di tenere attiva la cava<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> R.D. 1443/27.

<sup>42</sup> Nella Legge Estense, trovasi in Notificazione del 14-7-1846, art. 2 n°12 lettera e) nella L.M. del '27, art. 27.

<sup>43</sup> Nella normativa estense, trovasi in Notificazione del 14-7-1846, art.2 n°13 lettera b), nella L.M. del '27, art.26.

Il successivo art.7 dispone che la disciplina della concessione di agri marmiferi è analoga a quella in vigore per qualsiasi concessione di bene pubblico: si allinea quindi la nuova normativa alla realtà amministrativa attuale. Di assoluto rilievo deve ritenersi anche il divieto di sub-concessione, non fosse altro perchè la giurisprudenza da più anni ha riconosciuto alla concessione di cava la natura amministrativa, dunque anche per questi beni non si fa altro che applicare un ineludibile principio del vigente sistema amministrativo.

Il fatto che da un atto amministrativo nasca un diritto di natura reale, atipico, non comporta che il potere di disposizione sia assoluto. Infatti l' esercizio del diritto del concessionario era limitato da ragioni di pubblico interesse già nella Legge Estense, basti pensare al divieto di cessioni non autorizzate, all' obbligo di tenere attiva la cava e alla caducazione per atto amministrativo. A ragione il Comune può imporre un altro limite rispondente ai principi generali non derogabili dell' ordinamento giuridico attuale.

Anche il contenuto dell' art. 8 ricalca la disciplina del credito minerario<sup>44</sup> contenuta nella Legge Mineraria unitaria<sup>45</sup>.

Il Regolamento attribuisce al concessionario il potere di costituire ipoteca sulla cava<sup>46</sup>, anche se tale facoltà non è autonoma, ma subordinata all' autorizzazione del Comune.

L' ipoteca su beni del patrimonio indisponibile è possibile nell' ottica del fine per il quale è costituita: l' incremento dell' industria estrattiva attraverso la concessione di credito dietro garanzia ipotecaria, che rappresenta il mezzo più comune e sicuro per ottenere il finanziamento. La natura del bene-cava non è quindi d' ostacolo all' ammissione dell' ipoteca mineraria. E' pur vero che in linea puramente teorica pare difficile concepire che su un bene di siffatta natura si possa iscrivere ipoteca, la quale, importando di necessità lo "ius distrahendi", rimarrebbe irrilevante dal momento che questo non è possibile data la natura del bene.

<sup>44</sup>D' Avanzo W. "Lezioni cit", pag.118.

<sup>45</sup> Art.30 del R.D. 1443/27.

<sup>46</sup>In materia di "espropriazione forzata" e di "pignoramento" debitamente richiamati dell' art.8 :Luiso P.Francesco "Appunti di diritto processuale civile processo di esecuzione" Pisa 1992, pag.58ss.,61ss.

Tuttavia questa perplessità è superabile sulla base di due considerazioni: la prima che l' ipoteca grava non sulla cava, bensì sul diritto del concessionario e si risolve sui beni destinati alla lavorazione e sulle somme spettanti allo stesso concessionario; la seconda che il credito è tale elemento di vita e progresso per l' industria estrattiva intesa alla valorizzazione del suolo, da dover essere garantito in modo energico.<sup>47</sup>

Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dal disposto dell' art.9 che prevede la temporaneità della durata della concessione. Questa infatti dovrà avere durata ventennale, con possibilità di eventuale rinnovo, salvo che sussistano motivi di diniego, consistenti nella violazione di norme regolamentari o concernenti la concessione.

Il Comune, con questo disposto, ha semplicemente uniformato la concessione di agro marmifero al vigente ordinamento giuridico concernente le concessioni di godimento di beni immobili (le quali, com' è noto, non possono avere durata perpetua).

<sup>47</sup> Vedi nota n° 33, pag 119.



Da un lato anche l' art. 1573c.c. vieta le locazioni eccedenti i trent' anni<sup>48</sup>, dall' altro le concessioni di miniere e quelle di cava<sup>49</sup> del patrimonio indisponibile della Regione devono essere temporanee, secondo l' art.21 della L.M. del '27.

Poichè la giurisprudenza stabilisce che le concessioni livellarie degli agri marmiferi di Carrara hanno natura analoga a quella delle cave di proprietà regionale<sup>50</sup>, ne consegue che anche ad esse deve applicarsi la temporaneità prescritta per queste ultime.

Si può nuovamente constatare come il Comune abbia seguito nell' esercizio del suo potere regolamentare i principi di una giurisprudenza da più anni unanime.

Al contrario all' art.10 viene nuovamente disattesa la disciplina estense per quanto riguarda il canone da versare

Il canone delle concessioni estensi era fissato sul rendimento agricolo delle aree concesse, per risarcire il Comune di tale perdita e per non aggravare l' economia dell'

<sup>48</sup> Bigliuzzi Geri, Breccia, Busnelli, Natoli "Diritto cit", pag.382-383.

<sup>49</sup> Art.45 IIc. del R.D. 1443/27.

<sup>50</sup> C.Cass., SS.UU.1679/54 in Giust.Civ. 1955, pag. 1490.  
C.Cass., SS.UU., 2462/67 in Foro It. 1967, I, pag. 2283.

industria estrattiva che in quegli anni necessitava di incentivi.

Per le spese di manutenzione della strada Carriona, soggetta ad usura per i pesanti carichi di marmo, il Comune, come si è già avuto modo di dire, aveva fissato una tassa sui trasporti denominata "pedaggio".

Si impone un valore di canone fissato dalla Giunta, sentita un' apposita Commissione, sulla base di un ventesimo del marmo prodotto e asportato dalla cava e aggiornabile ogni biennio.

La legittimità del canone oneroso è da rintracciarsi nei principi della Legge Mineraria<sup>51</sup>, dove, agli articoli 10 e 19, si riconosce il diritto del proprietario del suolo ad essere risarcito dei danni subiti. Poichè il Comune è nello stesso tempo concedente del giacimento marmoreo e proprietario del suolo, ha diritto ad essere indennizzato del danno derivante dalle escavazioni. Tale danno non è soltanto quello del mancato

<sup>51</sup> D' Avanzo W. "Lezioni cit", pag.88.

sfruttamento del soprassuolo agricolo, ma anche ( ed oggi soprattutto) quello ambientale.<sup>52</sup>

All' art.11 si analizzano due situazioni che in qualche modo influenzano il termine del provvedimento concessorio. Al primo comma si disciplina la rinuncia del concessionario.

Data la configurazione, anche nella nuova normativa, di una concessione-contratto, così come al momento del rilascio dell' atto concessorio è stata rilevante la volontà del privato concessionario affinché il provvedimento fosse efficace, nello stesso modo si giustifica la volontà espressa in senso contrario al mantenimento del rapporto concessorio, e quindi la consequenziale perdita di efficacia dello specifico atto di concessione.<sup>53</sup>

Il concessionario può rinunciare all' esercizio dell' attività estrattiva solo se rispetta la procedura prescritta nel Regolamento: la rinuncia deve farsi con dichiarazione da notificare al Comune (soggetto concedente), nella forma degli

<sup>52</sup>L.R. Toscana 36/80.

<sup>53</sup>D' Avanzo W. "Lezioni cit.", pag 131.

atti giudiziari, e produce effetto dalla data della notificazione .

Una volta che l' amministrazione ha ricevuto la dichiarazione il soggetto non può più disporre della cava, ma diviene custode del giacimento e deve, su ordine del Sindaco, svolgere tutti i lavori necessari per la sicurezza dei luoghi, in base ai prescritti obblighi contenuti nell' atto di concessione che al momento del rilascio il rinunciante aveva accettato.

Data l' indiscussa natura della concessione quale concessione-contratto, la cessazione del rapporto di concessione in conseguenza della manifestazione di volontà del privato, costituisce esercizio di una facoltà attribuita al singolo dalla convenzione. Tale rinuncia può essere accostata alla così detta rinuncia al contratto che ha natura di recesso legale.<sup>54</sup>

I commi successivi dell' art.11 analizzano la cessazione della concessione in conseguenza della manifestazione di volontà dell' amministrazione concedente, ossia la decadenza dalla concessione. Si tratta di tutti quei casi di risoluzione del

<sup>54</sup> Silvestri Enzo "La concessione amministrativa" voce cit., pag.384.

rapporto concessorio per volontà unilaterale dell'amministrazione concedente<sup>55</sup>.

Anche in questo caso è prescritta una forma vincolata. Infatti la decadenza dalla concessione deve essere dichiarata a mezzo di delibera consiliare. Questa procedura tuttavia non innova rispetto al precedente sistema estense, nel quale la decadenza era considerata come forma di autotutela e di salvaguardia dei beni pubblici.<sup>56</sup>

Nella disciplina generale della concessione-contratto si individua la possibilità di risolvere il provvedimento amministrativo per ragioni tecniche (connesse al fine di produzione di beni a cui il bene inerisce) se il concessionario rimane inerte, se per fatti sopravvenuti diviene inadatto, se per progressi tecnici diventa più razionale dare una diversa sistemazione alle entità produttive, ed infine se il concessionario non adempie all'obbligo del pagamento del

<sup>55</sup> Vedi nota precedente, cessazione della concessione mediante manifestazione del concedente.

Sandulli Aldo Maria "Diritto cit.", pag.425ss.

<sup>56</sup> Notificazione. 14-7-1846, art.2 n°13 lettera b) e c) ove si prevede la facoltà e l'arbitrio dell'Amministrazione di caducare il livello.

canone o ad altri obblighi patrimoniali. L' amministrazione ha dunque un potere di intervento, di controllo e di guida sull' attività del privato concessionario<sup>57</sup>.

Dati questi presupposti anche il Comune di Carrara, in quanto concedente di beni del suo patrimonio indisponibile, può procedere all' estinzione della concessione.

La decadenza disposta dal suddetto articolo, oltre che richiamare principi propri del diritto estense, contribuisce ad allineare la concessione degli agri marmiferi carraresi alla disciplina unitaria della concessione amministrativa.

Le cause che determinano la decadenza sono il mancato pagamento del canone, la cessione della cava senza preventiva autorizzazione dell' amministrazione, l' inattività, l' affitto a terzi e il grave inadempimento agli obblighi concessori, da valutarsi dalla Commissione disposta dall' art.3 del Regolamento. Per garantire un minimo di contraddittorio, la dichiarazione di decadenza deve, in ogni caso, essere preceduta dalla contestazione dell' addebito: l' interessato ha

<sup>57</sup> Giannini M.S. "I beni cit.", pag.118-119.

un mese di tempo per presentare le proprie controdeduzioni. E' pertanto illegittimo l' annullamento d' ufficio della concessione.

Visto che la dichiarazione di decadenza è uno strumento di autotutela del Comune concedente, esso costituisce un potere autoritativo e di supremazia che viene esercitato nell' interesse pubblico. La competenza giurisdizionale in materia di caducazione dell' atto concessorio è del giudice amministrativo<sup>58</sup>.

In caso di estinzione del provvedimento concessorio per rinuncia, decadenza, o abbandono per scadenza, per la nuova concessione, all' art.12 del Regolamento, si prevede l' esperimento di una pubblica gara, con le modalità dell' appalto-concorso regolate dall' art.91 del R.D.n° 824/24.

Si riconosce al Comune la possibilità di fissare, in apposito Regolamento, emesso del Consiglio Comunale, le modalità della gara. E' salva, in ogni caso la preferenza, a parità di requisiti per i concessionari di cave confinanti in

<sup>58</sup> Cons.Stato Sez.v, del 3-6-87, n°361. in Rassegna Consiglio di Stato, pag.773-780.

attività, per le cooperative di lavoratori e per i consorzi di imprese escavatrici nella località.

Questi preventivi poteri discrezionali dell' amministrazione sono da giustificarsi alla luce delle esigenze pubbliche, di cui il Comune è indiscusso portatore e che gli permettono di apporre singole clausole per adempiere all' interesse della collettività

Il Regolamento, comunque, rinvia alla disciplina specifica in materia di decadenza e rinuncia, disposta dalla legge mineraria: pertanto la cava oggetto di rinuncia o decadenza può essere nuovamente concessa, il nuovo concessionario subentra al precedente, può servirsi degli oggetti destinati alla coltivazione, e può ritenerli purchè ne corrisponda il prezzo al precedente concessionario.<sup>59</sup> Inoltre in caso di mancata rinnovazione il concessionario uscente, alla scadenza del termine, deve consegnare la cava con le rispettive pertinenze. Egli può ritenere soltanto gli oggetti destinati alla coltivazione se possono separarsi senza danno per la cava. Il tutto a

<sup>59</sup> Art.43 del R.D. 1443/27



discrezione dell' ingegnere-capo dell' amministrazione comunale.<sup>60</sup>

All' art.13 si dispone l' immediata applicabilità delle norme concernenti il procedimento concessorio alle concessioni poste in essere in pieno regime estense. L' unico "diritto acquisito" dal concessionario è la titolarità della concessione, come tale è suo diritto mantenere.

Per quanto riguarda le modalità concernenti tale diritto, essendo finalizzate ad un interesse pubblico, esse devono essere adeguate alle mutate esigenze dell' interesse collettivo. Si tratta di principi generali del nostro ordinamento giuridico consolidati in dottrina e giurisprudenza.

L' autorevole prof. M.S.Giannini, già nel parere reso al Comune di Carrara il 16-4-57, aveva affermato che "nessuna pregiudiziale può esistere, in linea di principio, intorno all' applicazione delle nuove norme alle concessioni in vigore"<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Art.35 del R.D. 1443/27, letto alla luce delle modificazioni concernenti le autorità del Comune secondo il disposto dell' art.12 del Regolamento del Comune di Carrara.

<sup>61</sup> Vedi capitolo 4°.

Al contrario alcuni studiosi hanno sostenuto che il nuovo Regolamento non possa incidere su diritti reali, come il diritto del livellario di cava del sistema estense, trattandosi di un diritto soggettivo reale assoluto.

Tuttavia, secondo noi, l' affermazione non tiene conto del fatto che tale diritto non rientra nel "numerus clausus" dei diritti reali tipici, caratterizzati dall' assolutezza "erga omnes" e tutelabili in via diretta dal Giudice Ordinario. Per di più il diritto del livellario può essere modificato con provvedimento discrezionale del Comune, ossia con atto amministrativo autoritativo, come avviene, nella disciplina generale del provvedimento concessorio, in caso di caducazione per inadempimento del concessionario.<sup>62</sup> Contro la caducazione il concessionario ha il solo rimedio del ricorso al T.A.R. per un giudizio cassatorio, e non in sede di giurisdizione esclusiva (per la tutela di interessi legittimi e diritti soggettivi).

<sup>62</sup> Resta "La revoca degli atti amministrativi" Milano 1935, pag.149.  
Silvestri "Concessione amministrativa" voce cit., pag.284.

Ne deriva che la tutela dei diritti del concessionario è assoluta verso i terzi<sup>63</sup>, ma è relativa nei confronti del Comune, contro le cui decisioni di modificazione non è concessa la possibilità di chiedere tutela al Giudice Ordinario. Contro la caducazione il concessionario può tutelare la sua situazione giuridica soltanto come interesse legittimo occasionalmente protetto.<sup>64</sup>

Ciò dimostra l'incidenza del pubblico interesse nell'esercizio della concessione, con conseguente legittimo sacrificio del concessionario.<sup>65</sup>

Inoltre il diritto reale del concessionario, atipico, condizionato nel suo esercizio dal penetrante controllo del Comune in diverse ipotesi (necessità di autorizzazione per la cessione di cava, necessità di autorizzazione per qualsiasi modificazione di titolarità, ed altre ipotesi precedentemente illustrate), ha una stretta analogia col diritto del concessionario

<sup>63</sup> Cass. 2462/67 in "Negri Gino "Il diritto cit" pag.510ss.

<sup>64</sup> Nigro Mario "Giustizia amministrativa" Bologna 1994, pag.199ss.

<sup>65</sup> Giannini M.S. "I beni cit.", pag.114-115.

di miniere e di cave regionali<sup>66</sup>, il quale è considerato anch'esso come un diritto reale atipico e condizionato.

Si tratta in ambo i casi di diritti aventi alcuni elementi della realtà, ma privi della tutela propria dei diritti reali assoluti che, essendo diritti soggettivi, sono tutelati dal Giudice Ordinario.

Nell' art.14 si disciplinano una pluralità di situazioni in cui il Comune, alla luce del suo diritto di proprietà sugli agri marmiferi, vuole regolarizzare pienamente la situazione concessoria, cancellando situazioni di occupazione senza titolo o di possesso in forza di procedimenti concessori non portati a termine. Usufruendo del potere di autotutela, proprio di ogni amministrazione concedente, il Comune di Carrara ha disposto che nel termine di sei mesi decorrenti dall' entrata in vigore del Regolamento, tutti coloro che occupano agri marmiferi comunali, a qualsiasi titolo, sono tenuti a denunciare al Comune la zona di cava occupata e in base a quale titolo, se la cava sia in attività. Coloro che si trovino in una situazione di totale mancanza di legittimazione per l' esercizio dell' attività

<sup>66</sup>Vedi nota precedente, pag.115-116.

estrattiva, in quanto non sono in possesso di un idoneo atto concessorio, potranno usufruire di un diritto di prelazione al momento della presentazione della domanda di concessione.

Pur mancando in capo a questi soggetti la titolarità di concessionari si esclude che possano aver usucapito gli agri marmiferi.

In primis gli occupanti senza titolo, non avendo pagato il canone non possono aver usucapito il diritto del livellario; gli occupanti in attesa di concessione non possono aver usucapito in quanto hanno sottoscritto un atto di sottomissione nel 1905 che riconosce la loro qualità e nel contempo li assoggetta al procedimento concessorio<sup>67</sup>. Per questo motivo non possono aver usucapito l' area, ma mantengono il diritto personale alla concessione nei limiti di legge.<sup>68</sup>

Il procedimento concessorio, disposto dalla nuova disciplina, è caratterizzato da clausole conferenti all' amministrazione un potere anche in materia di tutela

<sup>67</sup> Aldo M. Sandulli "Appunti cit", pag.1491-1492.

<sup>68</sup> Piga, Vassalli, Giannini "Relazione cit.", pag. 35ss.

ambientale<sup>69</sup>. In fase di conferimento della concessione il Comune può disporre una modificazione dell' area oggetto di concessione in rispetto dei vincoli ambientali.

In realtà, data l' indiscussa natura pubblicistica della normativa estense, gli elementi suddetti non sono, almeno in linea generale, innovativi. La legge estense infatti, prescriveva già che ogni ventinove anni il livellario era tenuto a riconoscere il Comune direttario con la stipula di un nuovo strumento di concessione e che gli eredi del concessionario dovevano addivenire all' atto di ricognizione entro sei mesi dall' apertura della successione.<sup>70</sup>

Nella nuova normativa le deliberazioni sulle domande di concessione sono prese dal Consiglio Comunale, previo parere della Commissione prevista all' art.3 del Regolamento oggetto di analisi.

In caso di omissione della prescritta attività gli occupanti degli agri perderanno ogni diritto sulla concessione o alla

<sup>69</sup> In applicazione della L.R. della Toscana 36/80.

<sup>70</sup> Notificazione del 14-7-1846, art.2 n°13 lettera h) e i), in Piccioli Cesare "Gli agri cit", pag. 105.

concessione; si tratta infatti di obblighi imposti del Comune concedente, la cui violazione, qualificabile quale inadempimento del possibile concessionario, non permette la stipulazione dell'atto concessorio. Infatti come taluni sostengono il concessionario svolge un'attività di collaborazione col potere pubblico e viene spesso a trovarsi in posizione di soggezione speciale nei confronti dell'amministrazione concedente.<sup>71</sup>

L'art.15 dispone la momentanea regolamentazione dei contratti di sub-affitto stipulati nel periodo di vigenza della normativa estense, quando cioè il divieto di sub-affitto non era ancora stato imposto. I contratti di sub-affitto continueranno fino ad un massimo di nove anni. Al momento della emanazione della nuova concessione sarà annotato nell'atto concessorio il contratto di affitto con rispettiva scadenza.

Si dispone un trattamento preferenziale al coltivatore affittuario consistente nella precedenza assoluta nella gara per la concessione della cava stessa laddove il concessionario non

<sup>71</sup> Silvestri "Concessione amministrativa" voce cit., pag.378.

presenti la richiesta di nuova concessione, decadendo quindi da ogni diritto concessorio.

Il nuovo Regolamento si chiude con la previsione della possibilità, riconosciuta al Consiglio Comunale, di nominare un' apposita Commissione, prettamente tecnica, per risolvere le eventuali problematiche concernenti l' applicazione del Regolamento. Funzione della Commissione è quella di offrire pareri non vincolanti su richiesta espressa del Consiglio Comunale.

**Par.3:** Legge finanziaria per il 1995, art.32 co.8, in materia di aggiornamento del valore del canone.

La Legge n°724 del 23 dicembre 1994 ( legge finanziaria per il 1995) all' art.32, co.8, dispone che *"a decorrere del 1° Gennaio 1995 i canoni annui dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei Comuni sono, in deroga alle disposizioni di legge in vigore, determinati dai*



*Comuni in rapporto alle caratteristiche dei beni, ad un valore non inferiore a quello di mercato, fatti salvi gli scopi sociali*".

A prescindere dall' esercizio del potere regolamentare, conferito ai due Comuni dalla legge mineraria del '27, la normativa estense in materia di obbligo di versamento del canone deve essere modificata dalle rispettive amministrazioni comunali, dato che la citata legge finanziaria, dettante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, riconosce la competenza del necessario adeguamento del canone ai singoli Comuni.

L' art.32, co.8, si riferisce ai beni del patrimonio indisponibile dei Comuni, e, come abbiamo avuto modo di ricordare in precedenza, nel caso specifico degli agri marmiferi dei Comuni di Carrara e Massa è pienamente assodata la suddetta qualificazione.<sup>72</sup>

Inoltre a rendere necessaria l' applicazione della legge, è il valore attuale del canone esistente per la concessione di

<sup>72</sup> C.Cass., SS.UU., 2462/67, in Foro It. 1967, I, 2283  
Cons.Stato sez.V, 22-10-65 n° 643 in Foro It. rep.1965, voce minieren°25-27.

C.Cass. , SS.UU.,1679/54 in Giust.Civ. 1955, pag.1490.

cava di marmo degli agri marmiferi ragguagliato al valore agricolo del terreno concesso. Si tratta, come più volte si è detto, di un canone che aveva ragione di esistere, per evidenti fini di incentivazione dell' industria marmifera, agli esordi della normativa estense.

E' indubbio che il canone livellario, il cui pagamento concerne uno degli obblighi del privato-concessionario, debba oggi essere adeguato al valore di mercato del bene dato in concessione, salvo eventuale riduzione del canone, se giustificata da elementi di carattere sociale.

Un ulteriore elemento, che rafforza l' obbligo di osservare questo disposto è costituito dagli specifici riferimenti alle cave di proprietà dei Comuni di Massa e Carrara, che sono stati fatti in fase di proposta e di discussione di questa legge.

Il disposto oggetto di analisi, art.32 co.8, si conclude con la possibilità di una variazione del valore del canone nel caso sussistano "scopi sociali".

Ciò dimostra che le singole Amministrazioni hanno inteso i motivi di carattere sociale quali elementi capaci di giustificare una riduzione direttamente sul valore del canone visto che la tassa da versare è corrisposta tendenzialmente dai concessionari ed ha quindi dei risvolti di carattere economico sull' economia estrattiva locale. Dunque il canone ridotto a causa dei suddetti motivi sociali corrisponderà ad un 6,5% del valore del marmo prodotto, salvo eventuali variazioni in caso di mutazione delle condizioni determinanti tali agevolazioni.

Come verrà esaurientemente analizzato nel capitolo successivo, i Comuni di Carrara e Massa si sono adeguati al disposto di questa legge, le rispettive aggiornando il valore del canone in caso di concessione di agri marmiferi appartenenti al patrimonio indisponibile comunale.

A nostro giudizio il disposto della citata legge finanziaria costituisce oggi, per il Comune di Massa ( visto che' per il Comune di Carrara vige il nuovo Regolamento), il solo mezzo normativo che ha permesso di superare l' anacronistica

normativa estense, determinando un vantaggio non irrilevante per l' economia locale.

**Par.4:** Legge Regionale Toscana riapprovata il 28-2-95.

Il Governo centrale, in attuazione del necessario controllo preventivo sugli atti legislativi regionali, ha rinviato<sup>73</sup> al Consiglio Regionale la L.R.Toscana 68/94 imponendo alcuni principi cui i due Comuni di Massa e Carrara dovranno attenersi in sede di emanazione dei propri Regolamenti e, alterando il procedimento espressamente previsto dall' art.64 u.c. della legge mineraria, ne ha richiesto una nuova deliberazione<sup>74</sup>.

Il Consiglio regionale, in conseguenza del rinvio governativo, può nuovamente legiferare in materia di disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Carrara e Massa.

<sup>73</sup>In data 2 Novembre 1994.

<sup>74</sup>Paladin Livio "Diritto reg. cit.", pag.422.

Malgrado le specifiche motivazioni della mancata approvazione da parte del Governo centrale, il Consiglio regionale in data 28 Febbraio 1995 ha riapprovato a maggioranza assoluta il disegno di legge nel medesimo testo rinviato dal Governo.

A questo punto l'unica possibilità del Governo era quella di ricorrere alla Corte Costituzionale per ottenere la dichiarazione di incostituzionalità della legge nuovamente approvata dal Consiglio Regionale. Così il Presidente del Consiglio dei Ministri in data 17 Marzo 1995 si è rivolto alla Consulta,<sup>75</sup> impugnando la legge regionale oggetto di analisi per le stesse ragioni invocate in occasione del rinvio<sup>76</sup>.

**Par.5:** Sentenza della Corte Costituzionale n°488-95.

<sup>75</sup> Ricorso per questione di legittimità costituzionale, oggetto delibera legislativa regione Toscana 28-2-95, in Gazz.Uff., I serie-speciale- n°16, del 19-4-1995.

<sup>76</sup> Paladin Livio "Diritto reg. cit.", pag.432-433.

Come abbiamo anticipato la Legge Regionale Toscana del 11-10-94 n°68, rinviata dal Governo, è stata riapprovata in data 28-2-95 dal Consiglio regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di questa legge, per violazione dell' art. 117 Cost., ritenendola non conforme ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali in materia di cave

Le motivazioni di impugnazione sono sostanzialmente le medesime che hanno determinato il rinvio al Consiglio regionale da parte dell' organo statale.

Infatti i due presunti profili di contrarietà all' art.117 della Costituzione sono:

a) la Regione Toscana stabilisce "in via preventiva" alcuni principi, ai quali dovranno uniformarsi i Regolamenti che saranno emanati dai Comuni di Carrara e Massa, ai sensi dell' art.64, ultimo comma, del R.D. 1443/27, per disciplinare le concessioni degli agri marmiferi rispettivamente appartenenti ai

patrimoni indisponibili dei detti Comuni, laddove la norma statale, modificata dall' art.62, secondo comma, lett.c) del D.P.R. 616/77, conferisce alla Regione soltanto un potere di approvazione.

b) la Regione Toscana disciplinando genericamente la concessione, e in particolare prescrivendone la temporaneità e l' onerosità, non rispetta i diritti ( reali) di concessione perpetua spettanti agli attuali concessionari in base a una disciplina speciale risalente alla legislazione estense (Editto di Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° Febbraio 1751 e Notificazioni governatoriali del 14-7-1846 e del 3-12-1846).

Tali motivazioni del ricorso sono state ritenute infondate dal giudice delle leggi.

Infatti il primo motivo di incostituzionalità viene giustamente respinto dalla Corte Costituzionale perchè nei fatti il potere normativo della Regione non altera il disposto dell' art.64 u.c. del R.D. 1443/27 essendo esterno al procedimento previsto dalla legge mineraria.

Il potere legislativo regionale, come era stato già preannunciato in fase interpretativa<sup>77</sup> del D.P.R. 616/77, risponde ai principi di certezza del diritto e di economia dell'attività giuridica, in quanto, una volta prestabiliti i criteri ai quali attenersi, i rispettivi Comuni, nell'esercizio delle proprie funzioni regolamentari, per ottenere l'approvazione, dovranno uniformare i loro Regolamenti ai principi enunciati da tale legge.

La Regione Toscana ha, quindi, oltre ad un potere di approvazione, un potere di "promozione e collaborazione" nei confronti dei Comuni di Massa e Carrara, che restano gli indiscussi proprietari del potere regolamentare conferitogli dalla legge mineraria ( art.64, u.c.).

Tale potere riconosciuto alla Regione Toscana appare, a nostro parere, in perfetta armonia con i principi dettati in materia di rapporti Regione-enti locali dalla legge 8 Giugno 1990, n° 142 ( art.3). Alle Regioni è riconosciuto un ruolo di sostanziale sovraordinazione nei confronti degli enti locali

<sup>77</sup>Barbera Augusto Bassanini Franco "I nuovi poteri cit.", pag.379-380.



minori<sup>78</sup>. In particolare, è attribuito alle Regioni il potere di identificare, nelle materie e nei casi previsti dall' art.117 della Costituzione, gli interessi comunali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio. La Regione Toscana può intervenire legislativamente anche in una fase preventiva, sebbene l' art.64, u.c. della legge mineraria preveda un' approvazione successiva, per le motivazioni suddette.

Il secondo motivo del ricorso è fondato invece su una errata interpretazione dell' art.64, u.c. della legge mineraria: si sostiene infatti l' impossibilità di innovare il sistema di concessione rispetto alla normativa estense perchè l' articolo menzionato impone la "persistente" vigenza della normativa estense ed il prescritto potere regolamentare può esercitarsi solo come coordinamento tra la normativa preunitaria e i principi della legislazione mineraria unitaria<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Staderini Francesco "Diritto degli enti locali" Padova 1991, pag. 202ss.

<sup>79</sup> R.D. 1443/1927.

In realtà il presunto coordinamento tra queste due normative, pur non essendo formalmente previsto dalla legge mineraria che prevede la persistenza delle Leggi estensi fino all' esercizio del potere regolamentare da parte dei due Comuni, è in ogni caso impossibile anche da un punto di vista sostanziale visto che i due sistemi si differenziano profondamente in ordine al perseguimento delle finalità di interesse pubblico.

La legislazione estense è improntata a principi propri del sistema privatistico, non fosse altro che per il momento in cui questa disciplina è stata disposta, momento in cui il diritto amministrativo non era ancora sorto, il diritto del concessionario era configurato come enfiteusi speciale<sup>80</sup>, l' interesse della collettività fruiva di una tutela indiretta laddove data la natura di tali beni, ( beni pubblici ), sarebbe stato necessario un intervento diretto ed incisivo dei Comuni peraltro

<sup>80</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.65.

pienamente conforme al potere di autotutela proprio di ogni ente concedente.<sup>81</sup>

La legislazione mineraria unitaria, prevedeva invece per le cave un sistema pubblicistico, ordinato ai principi generali di utilità generale in cui l' esercizio dell' attività estrattiva è sottoposto alla vigilanza della pubblica amministrazione.<sup>82</sup>

Inoltre deve essere preso in considerazione un interesse generale, senza dubbio non tutelato dalla normativa estense, disposto dall' art.9 della Costituzione, per cui anche l' esercizio dell' attività estrattiva deve armonizzarsi con l' interesse alla salvaguardia del territorio e dell' ambiente, come è stato ribadito dagli art.2 e 3 della legge regionale in esame<sup>83</sup>.

La Corte conferma inoltre un principio più volte enunciato in dottrina<sup>84</sup> e giurisprudenza<sup>85</sup>: la persistenza della

<sup>81</sup> Giannini M.S. "I beni cit.", pag.112ss.

Sandulli Aldo Maria "Diritto cit.", pag.586.

<sup>82</sup>D' Avanzo W. "Lezioni cit.", pag.169ss.

<sup>83</sup>Nei rispettivi articoli si richiama la "disciplina per il rilascio e l' esercizio di autorizzazione alla coltivazione di cava e torbiera" disposta dalla L.R.Toscana 36/80.

<sup>84</sup>D' Avanzo W. "Lezioni cit.", pag.168.

Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.38.

Marchetti Fausto "Le cave cit.", pag.72.

<sup>85</sup> C.Cass., SS.UU.,1679/54 in Giust.Civ. 1955, pag.1490.

C.Cass., SS.UU.2462/67 in Foro It. 1967, I, pag.2283.

Cons.Stato 361/87 in Cons.Stato 1987, pag.773.

legislazione estense fino a quando i Comuni di Carrara e Massa non eserciteranno il loro potere regolamentare autonomo, con il quale potranno modificare il procedimento concessorio in conformità della legge mineraria del '27 e dei limiti disposti dalla Regione a tutela dell' ambiente e del territorio<sup>86</sup>. Appare opportuno a nostro giudizio prendere in esame la natura della legge mineraria. Si tratta infatti di una legge speciale che conferisce ai Comuni uno specifico potere regolamentare: pertanto, anche se la recente legge di riforma delle autonomie locali, L.142/90 ha previsto un sostanzioso potere normativo degli enti locali nelle materie previste dall' art.117 Cost., con rispettivo potere di sovraordinazione delle Regioni<sup>87</sup>, il potere regolamentare dei Comuni di Carrara e Massa in materia di attività estrattiva, è legittimato dalla ben anteriore Legge Mineraria unitaria che rappresenta, come già detto, la legge-quadro in materia di cave. La singolarità e specialità della normativa degli agri marmiferi apuani persiste

<sup>86</sup>L.R.Toscana 36/80.

<sup>87</sup>Staderini Francesco "Diritto cit.", pag 208ss

anche difronte alla nuova disciplina in materia di "Autonomie Locali", almeno per quanto concerne la legittimazione del potere regolamentare, data la natura di "Legge speciale" che deve riconoscersi al R.D. 1443/27.

Il secondo motivo di ricorso individua la presunta illegittimità dei requisiti di temporaneità ed onerosità delle concessioni di agri marmiferi, elementi innovativi rispetto alla normativa estense che, nell' ottica dell' interpretazione del Governo (ricorrente), non possono applicarsi per i rapporti in corso radicati nel passato.

La temporaneità, che nella legge mineraria è disposta all' art.21 è un requisito applicabile alla concessione di cava, in quanto, pur essendo disposta la perpetuità della concessione mineraria dall' art.53 quando la concessione è rilasciata senza limite di tempo, nel caso in cui l' oggetto della concessione sia un cava si applica la disciplina prevista dal titolo II, come dispone<sup>88</sup> l' art.45 del D.P.R. 1443/27. Per questo la concessione anche se precedentemente conferita senza

<sup>88</sup>D' Avanzo W. "Lezioni cit.", pag. 83ss.

termine potrà essere delimitata in un momento successivo : i Comuni di Carrara e Massa nel momento in cui eserciteranno il loro potere regolamentare sanciranno la durata temporanea della concessione anche per i rapporti in corso, originariamente perpetui.

L' onerosità della concessione invece è prevista sia dalla normativa estense che dalla legge mineraria, per questo non riusciamo a comprendere la censura governativa, giustamente disattesa.

La Corte ritiene infatti che tale censura governativa sia dovuta in realtà ad una mancanza di specificazione del criterio di calcolo del canone, che preclude ai rispettivi Comuni la possibilità di adottare un criterio ragguagliato al valore venale dei marmi escavati.

Visto che la legge mineraria, intesa come legge-quadro, cioè delimitante i principi entro cui i singoli enti possono esercitare il loro potere legislativo concorrente (art.117 cost.),

non prevede i criteri di determinazione del canone, appare legittimo che vengano fissati da una legge successiva<sup>89</sup>.

Così è stato: la legge finanziaria per il 1995 ha disposto, all' art.32 co.8, che il valore del canone in conseguenza di concessione di beni del patrimonio indisponibile deve corrispondere al valore di mercato del bene. Dunque l' onerosità è stata disposta da una legge successiva che ben poteva nei termini suddetti modificare ex nunc il valore del canone.

La legge regionale pienamente legittima potrà quindi applicarsi ai rapporti già pendenti. Le innovazioni legislative sono pienamente giustificate peraltro da esigenze di pubblico interesse che indiscutibilmente derivano dalla perpetuità di tali rapporti concessori e dall' irrisorio valore del canone che i singoli concessionari devono versare al Comune concedente.

La perpetuità e la irrisoria onerosità della concessione avevano pur tuttavia una loro logica nel periodo estense, quando l' attività estrattiva doveva essere incentivata. Oggi,

<sup>89 89</sup> Vedi nota n°87, pag.85ss.

sulla base del persistente inadempimento del potere regolamentare conferito ai Comuni di Carrara e Massa, appare pienamente legittima e giustificata la volontà di cancellare una realtà senza dubbio anacronistica.

Infine la legge regionale, malgrado la presunta illegittimità sostenuta dal Governo, ha il pregio di lasciare ai singoli Comuni il potere regolamentare conferitogli dalla legge mineraria (art.64, u.c.) e di disporre l' immediata temporaneità della concessione anche per rapporti concessori già costituiti al momento dell' entrata in vigore dei Regolamenti.



## CAPITOLO VI:

### LA CONCESSIONE DI CAVA NELLA NUOVA

#### DISCIPLINA:

*-Par.1:* Comune di Carrara.

In conseguenza dell' esercizio del potere regolamentare, conferito al Comune dalla L.M. del 1927, si è definitivamente abrogata la normativa estense.<sup>1</sup>

La disciplina degli agri marmiferi, di proprietà del suddetto Comune, si è così allineata alla disciplina uniforme delle cave, vigente su tutto il territorio nazionale.

Come abbiamo avuto modo di enucleare in precedenza, il procedimento concessorio risponde ai principi generali in materia di concessione di bene pubblico, si tratta, in particolare, di concessione-contratto e cioè di provvedimenti strutturalmente unilaterali, dai quali derivano rapporti bilaterali, nella specie di reciproci obblighi per i soggetti, il concedente

<sup>1</sup>R.D. 1443/27, art.64.

(Comune), ed il concessionario (privato). La concessione nel diritto positivo può essere configurata come atto soggettivamente unilaterale, promana infatti da una sola figura soggettiva, il Comune proprietario, ma costituisce in realtà atto bilaterale quanto agli effetti giuridici.

L'atto concessorio risulta quindi un atto dovuto, da parte dell'amministrazione comunale, in adempimento di obblighi, verso la controparte, il privato, che richiede di coltivare il giacimento<sup>2</sup>.

In conseguenza della Sentenza della Corte Costituzionale, precedentemente analizzata, è possibile l'applicazione dei principi dettati del nuovo Regolamento anche ai rapporti già in corso, i quali, ovviamente, sono stati costituiti secondo i parametri della normativa estense.

Si può, in primo luogo, applicare ai rapporti in corso il requisito della "temporaneità": infatti la disciplina degli agri marmiferi non è soggetta alla norma di diritto intertemporale di

<sup>2</sup>Giannini M.S. "Diritto cit.", pag.345-346.

cui all' art.53 della legge mineraria, secondo cui le concessioni date senza termine sono mantenute come concessioni perpetue, laddove non si sia verificato un motivo di decadenza, perchè il Regolamento ha esplicitamente affermato la sottoposizione alla nuova normativa anche delle concessioni livellarie stipulate ai sensi della normativa estense<sup>3</sup>. Quindi deve essere riconosciuta efficacia immediata a questo nuovo principio non fosse altro che per motivi di pubblico interesse data l' indiscussa natura di tali beni.

Per quanto concerne il divieto di sub-affitto, elemento innovativo rispetto alla precedente normativa, il Regolamento non può imporre l' immediata applicazione: per questo aspetto pertanto ci troviamo in un momento transitorio e fino a che non saranno decorsi al massimo nove anni, continueranno i contratti di sub-affitto.

Soltanto col tempo si potrà riorganizzare ed uniformare la situazione attuale, che appare

<sup>3</sup> Art.13 Regolamento del Comune di Carrara del 29-12-94, Delibera del Consiglio Comunale n°88.

ancora oggi ( e non potrebbe essere altrimenti), data la transitorietà del momento, frazionata nel territorio e nei titoli concessori, ora ci troviamo nella prima fase, ossia il censimento delle cave esistenti e delle ditte che vi lavorano<sup>4</sup>.

L' amministrazione comunale sta completando l' elenco delle attività estrattive sulla scorta delle singole denunce dei coltivatori-concessionari e di tutti coloro che, occupando la cava senza idoneo atto concessorio, intendono regolarizzare la propria situazione, per non decadere da qualsiasi diritto alla concessione.

Un ruolo di assoluto primo piano, in uno scenario tanto radicalmente mutato dopo essere stato per lungo tempo "cristallizzato", nonostante gli innumerevoli tentativi di riforma, giocherà sicuramente il Consorzio cave Carrara, ente che raggruppa numerose aziende e che si propone, in nome dei suoi associati di agire d' intesa con i concessionari per risolvere, da un lato, la

<sup>4</sup>Vedi nota precedente, art.14.

questione relativa alla fissazione dei nuovi canoni, e dall' altro soprattutto quella del futuro assetto generale della gestione delle cave in considerazione del divieto di sub-affitto, iniziando da una rivisitazione complessiva dei rapporti tra titolari di concessione e ditte conduttrici di cava.

In tema di variazione del canone, in applicazione dell' art.32 co.8 della Legge Finanziaria 1995, che impone un aggiornamento del canone a partire del 1° Gennaio 1995, a prescindere dal nuovo Regolamento approvato dal Comune, la Giunta in data 6-2-95<sup>5</sup> ha deliberato il suddetto aggiornamento, nella stessa si legge testualmente : "Si autorizza il Sindaco a comunicare alle ditte concessionarie di agri marmiferi che, a partire del 1° Gennaio del 1995, i canoni livellari saranno aggiornati nella misura determinata e comunicata non appena ultimate le necessarie formalità e operazioni."

In tempi brevi gli uffici competenti in materia concessoria, dovranno predisporre, e si sono già azionati in tal

<sup>5</sup>Delibera n°229, n° 9940 di prot.

senso, i piani e i metodi per la determinazione dei nuovi canoni e per la loro esazione, per poi riferirne alla Giunta in tempi brevi. La richiamata deliberazione è immediatamente eseguibile ai sensi del 3° comma dell' art.47 della Legge 142/90.

Il Consiglio Comunale alla luce del surrichiamato provvedimento e della Sentenza della Corte Costituzionale del Novembre 1995, considerato che al momento attuale non risultava ancora determinabile il canone annuale disposto del nuovo Regolamento, e data l' impossibilità di acquisire i dati completi sulla produzione delle cave, a fatto ricorso ad un calcolo presuntivo sulla base dei dati complessivi del 1994.

Conseguentemente con deliberazione del 29-12-95<sup>6</sup>, si è disposta l' applicazione di un canone annuo in ragione del 6,5% del valore del marmo prodotto, l' invito ai concessionari a presentare, nel termine di trenta giorni una denuncia contenente l' indicazione del marmo estratto in ogni singola unità produttiva, con riserva di verificare la veridicità delle

<sup>6</sup>Delibera del Consiglio Comunale n°179, n°1290 di prot.

dichiarazioni rilasciate dai privati-concessionari, e la riscossione dei canoni in due rate semestrali posticipate.

Il Consiglio si è riservato, in ogni caso, la possibilità di modificare le suesposte disposizioni in considerazione di eventuali modificazioni delle condizioni al momento esistenti. A ciò è pienamente legittimato dal potere autoritativo proprio dell' amministrazione concedente, si tratta di uno specifico "ius variandi" di cui dispone l' ente concedente per assicurare la tutela dell' interesse collettivo<sup>7</sup>, e per contribuire all' utile generale ai fini di una migliore utilizzazione dei beni pubblici.<sup>8</sup>

Il potere amministrativo dell' ente concedente (Comune) può conferire quei diritti, ed eventualmente modificarli, che, a seconda del giudizio discrezionale del potere medesimo, non ostacolano il raggiungimento di quei fini a cui il bene (cava) è destinato.

E' rilevante, anche in questa specifica concessione di

<sup>7</sup> Silvestri "Concessione amministrativa" voce cit. pag.378.

<sup>8</sup> Zanobini "Il regime amministrativo dei beni" "Diritto amministrativo vol.IV", Milano 1942, pag.218.

bene pubblico, sottolineare una caratteristica fondamentale del procedimento concessorio: lo scopo diretto, la causa di tali negozi giuridici, quale risulta dal loro contenuto concreto, si ritrova nel vantaggio del privato, il conferimento di uno di questi speciali diritti non può concepirsi che come uno speciale beneficio accordato al singolo. Per cui l'atto dell'amministrazione concedente, considerato in sè e non in rapporto ai fini ultimi che si propone, si presenta con uno scopo evidentissimo di utilità privata<sup>9</sup>.

**Par.2:** Comune di Massa.

Alla luce della pronuncia della Corte Costituzionale, e in considerazione delle disposizioni di leggi nazionali<sup>10</sup> e regionali<sup>11</sup> in materia, con particolare attenzione alle problematiche ambientali, anche il Comune di Massa nel

<sup>9</sup>Vedi nota precedente, pag.372.

<sup>10</sup>D.P.R. 616/77, art.62.Legge Finanziaria per il 1995, 724/94, art.32, co.8

<sup>11</sup>L.R.Toscana 36/80; L.R.Toscana 5/85;L.R.Toscana 68/94.



Febbraio 1996 ha predisposto una bozza di Regolamento per la concessione degli agri marmiferi<sup>12</sup>.

L'amministrazione ha sentito la necessità di dotarsi di un proprio Regolamento<sup>13</sup> per evitare che la Regione potesse ricorrere al potere sostitutivo, in quanto la stessa oggi esercita potestà legislativa in materia di cave<sup>14</sup>.

Inoltre visto che il disposto della Legge Finanziaria 1995, art.32 c.8, impone, con decorrenza dal 1° Gennaio 1995, un adeguamento dei canoni concernenti i beni del patrimonio indisponibile dei Comuni, con obbligo di determinarli in rapporto alle caratteristiche dei beni e ad un valore comunque non inferiore a quello di mercato, per di più facendo esplicito riferimento, nei lavori preparatori, agli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara in quanto beni indisponibili che al momento godevano di un particolare regime (il canone, come detto, era rapportato al valore agricolo del fondo, e quindi

<sup>12</sup> "Bozza di Regolamento per la concessione di agri marmiferi"; prot. n° 6422 del 27/2/96.

<sup>13</sup> Art.64 u.c., R.D. 1443/27

<sup>14</sup> Art.62 D.P.R.616/1977.

irrisorio ), onde evitare responsabilità di carattere contabile per danno patrimoniale all' Ente, è apparso necessario e non più procrastinabile, anche per il Comune di Massa, l' aggiornamento della disciplina esistente.

Possiamo notare che nella bozza di Regolamento sono rintracciabili sia elementi già disposti nel Regolamento del Comune di Carrara, essendo comune la finalità di allinearsi alla disciplina uniforme della concessione mineraria, sia principi conformi alle più autorevoli pronunce giurisprudenziali<sup>15</sup>, ma anche, novità rispetto ai precedenti tentativi, una più marcata tendenza all' adeguamento alle nuove esigenze ambientali<sup>16</sup> e ai vincoli derivanti dalla istituzione del Parco delle Apuane.<sup>17</sup>

All' art.1 del Regolamento massese si ribadisce la qualificazione degli agri quali beni del patrimonio indisponibile, con espressa differenziazione dai "beni stimati"<sup>18</sup> di privata proprietà : il tutto viene comunque aggiornato alla luce dell'

<sup>15</sup> C.Cass., SS.UU., 1679/54 in Giust.Civ. del 1955, pag.1490

C.Cass., SS.UU., 2462/67 in Foro It. 1967, I, pag. 2283.

Cons.Stato, VI. sez., 361/87, in Decisioni Consiglio di Stato 1987, pag.773.

<sup>16</sup> L.R.TOSCANA 36/80.

<sup>17</sup> L.R.TOSCANA 5/85.

<sup>18</sup> Vedi retro, considerazioni introduttive.

istituzione del Parco delle Apuane, per cui ne deriva l'impossibilità di coltivare gli agri marmiferi collocati in specifiche e ben individuate zone. Per tali beni resta la sola classificazione di bene del patrimonio indisponibile, ma si perde la specifica destinazione. Quindi tali zone non possono essere concesse dal Comune a terzi per svolgere attività di estrazione.

Il titolo per l'esercizio dell'attività estrattiva di ricerca e coltivazione è costituito dall'autorizzazione rilasciata dalla Giunta Comunale<sup>19</sup>.( anche per questo elemento si segue la disciplina già disposta dal Comune di Carrara)

Il permesso di ricerca (art.2), viene regolato sulla scorta della disciplina mineraria unitaria<sup>20</sup> con i necessari aggiornamenti previsti dalla L.R.Toscana 36/80.(anche per questo disposto non ci si discosta dalla disciplina del Regolamento carrarino).

<sup>19</sup> Vedi nota n°3.

<sup>20</sup> R.D. 1443/27.

Data la tendenziale e sostanziale analogia con la disciplina disposta dal Regolamento del Comune di Carrara, onde evitare inutili ripetizioni, ci sembra opportuno limitare la nostra analisi ai soli elementi di differenziazione :

a) la Commissione è composta da soli membri del Consiglio Comunale, (mentre a Carrara i membri del Consiglio sono affiancati da tecnici)

b) E' necessaria l' elezione di domicilio nel Comune da parte del concessionario<sup>21</sup>, ( Mentre a Carrara al terzo che domanda la concessione non è richiesto il requisito del domicilio nel Comune).

c) Il concessionario deve promuovere e favorire il recupero del materiale di scarto delle lavorazioni, al cui scopo il Comune può prevedere forme diverse di incentivazione,<sup>22</sup> in base al potere di autotutela del quale è titolare in quanto ente-concedente che permette lo svolgimento di quelle attività che possono essere utili alla collettività, e che gli permette di

<sup>21</sup> Art.4, vedi nota precedente.

<sup>22</sup> Art.5, vedi nota n° 8.

modificare le condizioni del contratto concessorio in qualsiasi momento.

Il recupero del materiale di scarto era già stato previsto dalla L.R. Toscana 36/80, in cui si dispone che al momento del rilascio dell' autorizzazione il privato assuma tra i vari obblighi anche quello concernente lo smaltimento del materiale di scarto e la risistemazione dei luoghi.

d) La concessione scaduta può essere rinnovata, ed il rinnovo avrà durata di dieci anni<sup>23</sup>. Sebbene il rinnovo della concessione sia possibile per un periodo più breve rispetto a quello previsto dal vicino Comune, anche il Comune di Massa, come quello di Carrara si uniforma alla generale disciplina concessoria di cava che è temporanea, abbandonando quindi il precedente sistema estense caratterizzato dalla perpetuità della concessione<sup>24</sup>, e seguendo i principi dettati dalla Consulta nella sentenza 488/95.

<sup>23</sup> Art. 6, vedi nota n° 8

<sup>24</sup> normativa: Temporaneità della concessione mineraria disposta dall' art.21 R.D. 1443/27

Dottrina: D' Avanzo W. " Lezioni cit.", pag.83.

e) il valore del canone per le cave di prima apertura è determinato in relazione alla superficie concessa, utilizzando il valore agricolo medio annualmente fissato dalla Commissione Provinciale di cui all' art.14 della Legge n°10-77 per i terreni classificati come pascolo arborato cespugliato.<sup>25</sup>

Dopo il primo biennio e per ogni biennio successivo, l' entità del canone viene fissata, con delibera del Consiglio Comunale, in relazione al dieci per cento del valore di mercato del marmo prodotto<sup>26</sup> dalla cava (tonn.), con specifico riferimento alle sue caratteristiche e tipologie, previo parere della Commissione Consiliare, integrata con un rappresentante della Camera di Commercio e dell'Associazione Industriali<sup>27</sup>. Anche per questo elemento il Comune di Massa, quale ente concedente, dispone di un potere autoritativo di aggiornamento del valore del canone nell' interesse della collettività, per

<sup>25</sup> Art.10, vedi nota n°8

<sup>26</sup> Il canone rimane sempre commisurato al marmo prodotto, per il Comune di Massa persiste la "Tassa alla produzione", tributo così qualificato in pieno periodo Estense.

<sup>27</sup> In questo specifico caso la Commissione debitamente integrata ha una composizione analoga alla Commissione prevista dell' art.3 del nuovo Regolamento del Comune di Carrara.

questo si può ritenere come del rapporto tra privato concessionario ed ente concedente, quest' ultimo sia titolare di potestà pubbliche e in tali situazioni il privato si trovi in una posizione di soggezione speciale nei confronti dell' amministrazione concedente.<sup>28</sup>

f) S' impone un canone anche per il trasporto del materiale detritico e di scarto, proveniente dalle discariche, con le stesse modalità previste per la determinazione del canone per la concessione del bene-cava.<sup>29</sup> Questa tassa ulteriore può essere imposta data la natura della concessione quale concessione-contratto in cui è possibile apporre delle clausole data la natura negoziale del rapporto.

Il canone per la concessione ed il corrispettivo per il trasporto del materiale detritico è annualmente assoggettato all' adeguamento del valore ISTAT.<sup>30</sup>

g) Il canone ed il corrispettivo del trasporto del materiale detritico deve essere corrisposto in quote mensili posticipate.

<sup>28</sup> Silvestri voce "concessione amministrativa" Testo cit., pag.378.

<sup>29</sup> Vedi nota n°12

<sup>30</sup> Art.10 Legge 537/93.

Si può affermare che le principali differenze tra i due Regolamenti, in materia di Tassa-Marmi, per il momento, visto che la certezza di disciplina si ha solo per il Comune di Carrara<sup>31</sup>, sono consequenziali ad una costante diversa impostazione dell'attività estrattiva: basti pensare che laddove il Comune di Carrara imponeva la Tassa-Marmi al momento dell'uscita dei beni dal territorio comunale, e ancora oggi tale tributo è denominato "Tassa all' esportazione", Massa ha sempre mantenuto la "Tassa alla produzione", ossia il pagamento di tale tributo deve essere effettuato tempestivamente, non si attende l' uscita dai territori comunali, il concessionario deve adempiere a tale obbligo patrimoniale al momento stesso in cui inizia il trasporto dei materiali in uscita dalla cava.

In attesa dell' approvazione da parte Consiglio Comunale e del necessario e consequenziale controllo governativo<sup>32</sup>, ci

<sup>31</sup> Regolamento del Comune di Carrara pubblicato in Boll.Uff. della Regione Toscana del 5 Aprile 1995, n°24 bis, pag.175-178.

<sup>32</sup> Art.127 della Costituzione.  
Paladin Livio "Diritto reg. cit.".421ss.



sembra rilevante sottolineare come per il Comune di Massa debba ancora essere considerata in vigore la normativa Estense, e questo perchè, secondo il disposto contenuto nell' art.64 u.c. della Legge Mineraria del '27, in attesa dell' esercizio del potere regolamentare da parte del Comune di Massa si continuerà ad applicare la normativa Estense (come peraltro è stato più volte rimarcato dalla giurisprudenza<sup>33</sup> e dalla dottrina<sup>34</sup>).

<sup>33</sup> C.Cass.,SS.UU., 1679/54, in Giust.Civ.1955, pag.1490.C.Cass., SS.UU., 2462/67, in Foro It. 1967, I, pag.2283.Cons.Stato Sez.VI, del 22-10-65, n°643, in Giurisprudenza Cost. Civile, Rep. 1965, voce miniere, n°25-27.

<sup>34</sup> D' Avanzo W."Lezioni cit", pag.168.

Negri Gino "Il diritto cit.", pag.510ss.

Marchetti Fausto "Le cave cit.", pag.72.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

La concessione di agri marmiferi dei due Comuni di Carrara e Massa, alla luce delle recenti innovazioni normative e giurisprudenziali, è sicuramente inquadrabile all'interno della disciplina generale del procedimento concessorio.

I due Comuni, indiscussi proprietari di tali cave, gestiscono l'attività estrattiva nell'interesse della collettività e la temporanea attività dei privati, pur configurandosi come attività imprenditoriale, incontra limiti imposti dall'amministrazione. Ciò avviene in tutti i procedimenti concessori: l'amministrazione-concedente, nel caso di specie i Comuni di Carrara e Massa, esercita il proprio potere di autotutela nell'interesse della collettività,<sup>1</sup> nel rispetto del vincolo di destinazione proprio di ogni bene del patrimonio indisponibile, ossia lo sfruttamento della cava da parte di un terzo pienamente legittimato da uno specifico provvedimento concessorio.

<sup>1</sup> Giannini M.S. "I beni pubblici" Roma 1963, pag.66-67.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione, al centro della quale ci sono gli enti pubblici e i lavoratori del settore lapideo dei Comuni di Massa e Carrara. Cambia infatti l' assetto proprietario delle cave. Non ci saranno più pochi concessionari a subaffittare ad altri escavatori il bacino, ma tutto passa in mano al Comune, ente al quale l' escavatore verserà i canoni di concessione, di sicuro notevolmente più cospicui di quelli disposti dalla normativa estense.

Inoltre la nuova disciplina prevede maggiori controlli e vincoli ambientali<sup>2</sup> da parte del Comune concedente, nonché la limitazione temporale.

Si tratta di limiti all' esercizio dell' attività estrattiva rispondenti alle esigenze dell'economia locale, che finalmente può godere dei benefici derivanti da un patrimonio locale inestimabile. Cancellata la rendita parassitaria e controllata qualsiasi attività di estrazione mineraria alla luce delle esigenze paesaggistiche e ambientali l' amministrazione

<sup>2</sup>In attuazione della L.R. Toscana n°36-80, e della L.n°5-85 istitutiva del Parco delle Apuane.

Comunale può finalmente ottenere dalla gestione privata degli agri un profitto capace di risollevarne l' economia locale. Va precisato, al riguardo, che il bene dell' integrità dell' ambiente è una componente del grado di benessere e di felicità dei consociati.

Si ritiene che il nuovo assetto della disciplina concessoria trovi un riscontro nell' interesse di tutti. In particolare dei lavoratori, rispetto alla certezza e stabilità del posto di lavoro, in condizioni di sicurezza oggi non garantite da un assetto delle coltivazioni assolutamente irrazionale, determinato dalla frammentazione del fondo che non tiene conto del giacimento nonché della situazione e delle esigenze infrastrutturali. Anche per gli imprenditori la nuova disciplina permette la realizzazione di un moderno sistema di imprese che sappia reggere la sfida coi tempi, contenendo in primo luogo i costi di produzione e puntando più sulla qualità del prodotto che non sulla quantità fine a se stessa. Infine la collettività, che da troppo tempo attende un' adeguata valorizzazione del suo

patrimonio immobiliare, produttivo, artistico: vuole uscire da uno stato di ingiustificata mortificazione; aspira a ricomporre quella separatezza che nel tempo si è dolorosamente determinata, per riconoscersi orgogliosamente in quella identità di capitale mondiale del marmo che potrebbe esserle insidiata se non saprà cogliere la sfida dei tempi.

L' ampia discrezionalità ed autonomia dei due Comuni è stata legittimata dalla giusta interpretazione dei principi enunciati della Legge 142/90 in materia di autonomia locale, dall' art.64 u.c., del R.D. 1443/27, e dalla storica sentenza della Consulta<sup>3</sup> che ha finalmente cancellato la precedente normativa.

Ciò non deve però far ritenere che sulla base di tale potere i Comuni apuani abbiano mantenuto quella speciale normativa che, per una settantina d' anni, ha caratterizzato la disciplina degli agri marmiferi di queste zone.

Al contrario, i Comuni nell' esercizio del potere regolamentare conferito loro dalla normativa mineraria unitaria

<sup>3</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n°488-95.

hanno rispettato i principi della disciplina mineraria dettati dal R.D. del '27 giustamente qualificabile come Legge-quadro.

Così come le varie Regioni hanno esercitato il proprio potere legislativo concorrente, dettato dal D.P.R. 616/77, allineandosi alla legge mineraria unitaria, anche i Comuni di Carrara e Massa hanno configurato la concessione degli agri marmiferi di loro proprietà come specie di concessione mineraria generale.

Infatti la titolarità del potere regolamentare ai due Comuni deriva da una specifica disposizione della Legge mineraria del 1927. Il nuovo assetto degli enti locali determinato dalla legge 142/90 ha, a nostro parere, semplicemente favorito l' esercizio di tale potere, ma non lo ha sicuramente legittimato. E' ovvio che in un momento di pieno riconoscimento in capo all' ente-Comune di tutte quelle funzioni corrispondenti ad interessi locali, e fra questi l' assetto e l' utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico<sup>4</sup>, l' esercizio del potere regolamentare anche se legittimato da un Regio Decreto del

<sup>4</sup>Staderini Francesco, "Diritto cit.", 230ss.

1927 è stato ben accolto ed ha quindi realizzato quella riforma in materia di concessione di cava attesa da oltre settant' anni. Si può quindi ritenere che la legge 142/90 abbia "incrementato" l' esercizio del potere normativo da parte dei due Comuni .

Sicuramente la Legge 142/90 ha razionalizzato la distribuzione delle funzioni a livello locale e il ruolo direttivo della Regione. Dal quadro normativo complessivo emerge una concezione unitaria dell' Amministrazione locale in cui gli enti locali si diversificano per il diverso ruolo loro assegnato<sup>5</sup>. Nel caso specifico del rapporto tra i due Comuni di Carrara e Massa tale distribuzione funzionale a livello locale si è ben delineata, almeno a nostro parere. Nei fatti è avvenuto che la Regione Toscana indiscutibilmente competente in sede di approvazione del Regolamento comunale si sia pronunciata anche in fase preventiva delineando con una specifica legge i criteri direttivi in materia di concessione di agro marmifero. Sebbene il Governo avesse ritenuto non legittima tale preventiva attività normativa, la Consulta l' ha riconosciuta

<sup>5</sup>Vedi nota precedente, pag.208 ss.

pienamente rispondente ai nuovi criteri dettati in materia di rapporti enti locali minori-Regione, in cui la Regione svolge un ruolo direttivo<sup>6</sup>.

Tutti gli elementi non innovativi rispetto alla precedente normativa estense sono la dimostrazione di come la disciplina preunitaria avesse già in quegli anni caratteri ancora oggi esistenti negli istituti del diritto amministrativo, in particolare nella concessione<sup>7</sup>. A dimostrazione di quanto detto basta pensare che il privato-concessionario già secondo la normativa estense era tenuto a pagare un canone: che poi questo valore fosse irrisorio è una considerazione valevole secondo i parametri attualmente esistenti; in realtà e come abbiamo già avuto modo di ricordare, il valore così esiguo aveva una sua ragione, ed era pienamente legittimo in un momento in cui l'attività industriale, in specie estrattiva doveva essere incentivata.

<sup>6</sup>Vedi nota n°4, pag 202ss.

<sup>7</sup>Piccioli Cesare "Gli agri cit.", pag.71.



Per questo riteniamo che la normativa estense era pienamente legittima perchè rispondente alle esigenze del momento, è ovvio che inserita nella realtà amministrativa del nostro secolo ha incontrato notevoli difficoltà, soprattutto perchè ha dovuto scontrarsi con la competenza delle Regioni in materia di cave, perchè sono divenute assolutamente dominanti sia l' esigenza della tutela ambientale in passato sconosciuta o del tutto residuale, sia la temporaneità della concessione ed inoltre è stato definitivamente sancito il divieto di sub-affitto. Tutti elementi costanti nella concessione mineraria unitaria ma mancanti nella normativa estense. E' indubbio che i tempi e le connesse nuove esigenze necessitavano di una più moderna ed aggiornata regolamentazione per gli agri marmiferi di proprietà comunale.

In attesa dell' esercizio del potere regolamentare da parte delle amministrazioni comunali, la giurisprudenza ha senza dubbio svolto un ruolo di grande rilievo, anticipando l' attuale normativa, almeno nei principi cardine.

La Corte di Cassazione<sup>8</sup> ha più volte sostenuto la necessità di un adeguato coordinamento delle Leggi estensi con i principi della legge mineraria, interpretando l' atto concessorio per la coltivazione di agri marmiferi come concessione-contratto, figura tipica dell' istituto concessorio configurata nel diritto pubblico.<sup>9</sup>

La giurisprudenza amministrativa ha inoltre riconosciuto la legittimità dell' esercizio da parte dei Comuni di poteri pubblicistici di autotutela, incluso in certi casi il potere di caducazione delle concessioni.<sup>10</sup>

Con questa nuova normativa si sta assistendo ad una "rivoluzione" nella disciplina concessoria di tali beni.

"Rivoluzione" rispetto alla precedente normativa ma allineamento al procedimento concessorio minerario che le

<sup>8</sup>, C.Cass., sez.I civ. del 24-5-54, n°1679; C.Cass. n°2462 del 14-10-67 in Negri Gino "Il diritto minerario nella giurisprudenza" Padova 1976, pag.510ss.

<sup>9</sup> Gallo "I rapporti contrattuali nel Diritto Amministrativo" Padova 1936, pag.32.

<sup>10</sup> Cons.Stato n°361 del 3-6-87, in Consiglio di Stato sez.V,1987, pag.773. Cons.Stato n°1276 del 11-11-94, in Consiglio di stato sez. V,1994, pag.1560.

varie Regioni, in conseguenza del trasferimento disposto dal D.P.R.n°616-77, hanno già disposto.

La nuova disciplina risulta applicabile a tutti i rapporti concessori, anche a quelli già in corso e quindi costituiti secondo la normativa estense. Dunque l' onerosità, la temporaneità e il divieto di sub-concessione costituiscono notevoli elementi innovativi che vengono ad innestarsi sui procedimenti concessori già esistenti.

Questo è stato l' importante dettato della Consulta, la quale ha addotto come motivazione, non tanto l' efficacia retroattiva<sup>11</sup> della nuova legge, (forse per non incorrere nel pericoloso principio di irretroattività nella successione delle fonti nel tempo), quanto in relazione ad esigenze di pubblico interesse o di ordine pubblico che emergono dalla denunciata degenerazione della perpetuità e che hanno determinato il fenomeno delle sub-concessioni abusive.

<sup>11</sup> Zagrebelsky Gustavo "Manuale cit.", pag.43-47.

Parti significative di cave erano gestite in affitto nella quasi totalità delle situazioni esistenti e la rendita del concessionario era una costante nell'escavazione dei marmi.

Si potrebbe erroneamente pensare che il divieto di sub-concessione, previsto dalla nuova normativa, determini un alto numero di concessionari e che ciò causi una ricaduta economica abbastanza diffusa. "Nulla di più sbagliato!"

Le quote significative di questi titoli erano concentrate in pochissime mani e la posizione di rendita spesso derivava dal controllo di una modestissima quota di maggioranza, insistente sul territorio di una cava lavorata con rischio e sacrificio da un imprenditore che, alla scadenza del contratto d'affitto (triennale o annuale), non poteva avere nulla a pretendere nei confronti del concessionario.

Difronte a tale abusivismo l'amministrazione concedente, data la natura negoziale del rapporto, non poteva esercitare sempre un'azione di impugnativa per far pronunciare la decadenza del concessionario, risultando tale azione in molti

casi prescritta. Ne consegue che solo adducendo l' interesse generale i due Comuni potranno regolarizzare le situazioni di privata speculazione su beni di loro proprietà.

Di fatto comunque, il nuovo Regolamento esplica gli stessi effetti di una legge retroattiva, anche se non è configurabile in tale accezione, per esplicita volontà della Corte Costituzionale.

La Consulta ha sottolineato la natura del potere regolamentare di cui sono titolari i due Comuni di Carrara e Massa. L' art.64, 3°co. della L.M. conferisce un potere regolamentare autonomo, con efficacia uguale a quella della legge, quindi abilitato ad incidere anche sui rapporti privati in funzione di un rinnovamento della disciplina della coltivazione delle cave in conformità alla legge mineraria ed ai limiti della legislazione regionale protettiva del territorio e dell' ambiente.

A conclusione del nostro lavoro possiamo affermare che per il mondo del marmo apuano si è inaugurata una "nuova era", con un notevole passo avanti verso il principio

autonomistico ed il progresso civile causato da una diffusa degenerazione del sistema estense. Nei fatti gli effetti più duraturi si avranno in un secondo momento, quando cioè sarà decorso il termine transitorio di nove anni, non vi saranno più sub-concessioni e scomparirà definitivamente qualsiasi forma di rendita parassitaria. In quel momento le imprese escavatrici, carraresi e massesi, potranno reggere il confronto con la sfida mondiale e nazionale che altri comprensori lapidei lanciano continuamente ed in modo sempre più deciso.

La situazione attuale non è altro che un ultimo retaggio della precedente normativa estense cancellata dalla sentenza della Corte Costituzionale e peraltro già intaccata dall'emendamento della legge finanziaria per il 1995.

Con queste innovazioni normative e giurisprudenziali il mondo del marmo è entrato a tutti gli effetti e con un "look" radicalmente nuovo nel secondo millennio.

## BIBLIOGRAFIA:

- Abbate T.**, Analisi art.45 del R.D.n° 1443-27, in  
Riv.Dir.Min. 1950, pag.23ss.
  
- Barbera Augusto, Bassanini Franco**, Commentario  
al Decreto n°616 di attuazione della L. n°382 del  
'77,in "Nuovi poteri delle regioni e degli enti  
locali", collana di studi della RIV. "LE REGIONI"  
Bologna 1978.
  
- Bigliazzi Geri Lina, Breccia Umberto, Busnelli  
Francesco D., Natoli Ugo** Diritto Civile 1, Torino 1993.
  
- Capaccioli Enzo**, Manuale di diritto amministrativo,  
Padova 1992
  
- Cerulli Irelli Vincenzo**, Proprietà pubblica e beni  
collettivi, Padova 1983
  
- Corso Guido- Teresi Francesco**, Procedimento  
amministrativo e accesso ai documenti. Commento alla  
L.n°241 del 1990, Rimini 1991.

- D'Avanzo Walter, Lezioni di Diritto Minerario,  
Roma 1958.
- Enrietti, Rapporto di proprietà in cave o torbiere,  
Riv.Dir.Min. 1950, pag.17ss.
- Eula Ernesto," Le concessione perpetue" in  
GIURISPR. ITAL. 1939,I,127.
- Giannini Massimo Severo, I beni pubblici,  
Roma 1963.
- Marchetti Fausto, Le cave,dal diritto romano alle  
leggi regionali, Carrara 1995.
- Negri Gino, Il diritto minerario nella giurisprudenza,  
Padova 1976.
- Paladin Livio, Diritto Regionale, Padova 1992.
- Pappalardo N., Postilla in tema di demanialità delle  
cave, in RIV.DIR.BENI PUBBLICI,1937,  
pag.193ss.
- Piccioli Cesare, Gli agri marmiferi del Comune di  
Carrara, Carrara 1956.



-**Piccioli Cesare**, Atti preparatori della Legge sulle  
cave di Massa-Carrara del 14-7-1846, Massa 1976.

-**Piccioli Cesare**, Enciclopedia del diritto -voce  
Marmo, Vol.XXV, Milano 1967.

-**Piga Emanuele, Vassalli, Giannini Massimo**

Severo, Relazione sulla condizione giuridica degli agri  
marmiferi del Comune di Carrara e schema di  
Regolamento, Carrara 1955.

-**Ribolzi**, Attività di ricerca mineraria, in Riv.Dir.Min.  
1954, pag.220.

-**Robecchi Majnardi Ambrogio, Fantigrossi**

Roberto, Enciclopedia del diritto- voce "cave e torbiere",  
Milano 1956.

-**Sandulli Aldo Maria** , Appunti in tema di

usucapibilità del diritto di coltivazione delle cave  
marmifere di Massa- Carrara, in RIV.GIUSTIZIA  
CIVILE 1955.

-**Sandulli Aldo Maria**, Diritto amministrativo, Napoli  
1978.

- Silvestri Enzo**, Enciclopedia del diritto , voce  
"concessione amministrativa" Milano 1961.
- Staderini Francesco**, Diritto degli enti locali,  
Padova, 1991.
- Uccello E.** Concessione di cava, in Riv. Dir. Min.  
1967, pag.107ss.
- Vandelli Luciano**, Ordinamento delle autonomie  
locali- commento alla L.n° 142 del 1990.
- **Zagrebelski Gustavo**,Manuale di diritto  
costituzionale, Torino 1988.

### ***Normativa***

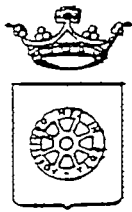
- EDITTO DI MARIA TERESA del 1-2-1751** in  
Piccioli Cesare "Gli agri marmiferi del Comune di  
Carrara", CARRARA 1956.

- EDITTO DI MARIA TERESA del 21-12-1771 in  
Piccioli Cesare "Gli agri cit."
- EDITTO DI MARIA BEATRICE del 7-12-1815 in  
Piccioli Cesare "Gli agri cit."
- EDITTO DI MARIA BEATRICE del 15-12-1815 in  
Piccioli Cesare "Gli agri cit."
- NOTIFICAZIONE GOVERNATORIALE del 14-7-  
1846 in Piccioli Cesare "Gli agri cit."
- NOTIFICAZIONE GOVERNATORIALE del 3-12-  
1846 in Piccioli Cesare "Gli agri cit."
- R.D.n° 1443 del 29 Luglio 1927 Pubbl.in  
GAZZ.UFF. 23-8-1927 n°194.
- DECRETO LEGGE n°616 del 24 Luglio 1977.
- L.R.Toscana del 30-4-80 n° 36.
- L.R. Toscana del 10-11-94 n°68.
- LEGGE FINANZIARIA del 23-12-94, n°724.
- REGOLAMENTO DEL COMUNE DI CARRARA  
del 29-12-94.
- L.R.Toscana riapprovata il 28-2-95.

-SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE del 8-20

GIUGNO 1995 n° 488

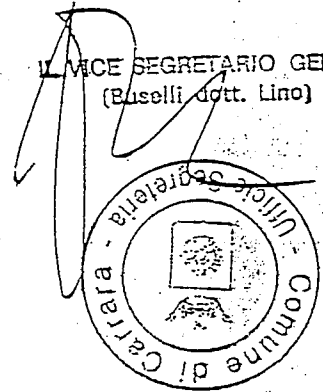
Novembre 1995 n° 488.



COMUNE DI CARRARA

REGOLAMENTO PER LA CONCESSIONE DEGLI  
AGRI MARMIFERI COMUNALI

V. MICE SEGRETARIO GEN.LE  
(Baselli dott. Lino)



ART. 1

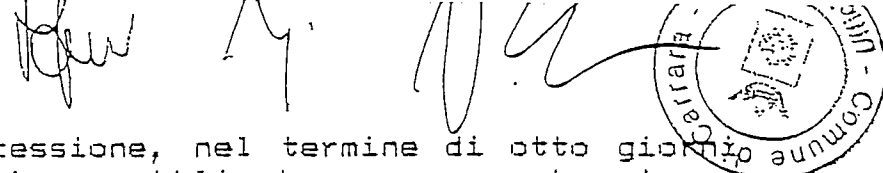
- 1) Con la denominazione "Agri Marmiferi Comunali" indicano tutte le zone montane del Comune di Carrara intestate a quest'ultimo come piena proprieta', o come dominio diretto, nel Catasto Estense APPROVATO CON editto sovrano DEL 27 NOVEMBRE 1824.
- 2) Gli agri marmiferi comunali fanno parte del patrimonio indisponibile del Comune di Carrara.
- 3) L'utilizzazione delle cave di marmo negli agri marmiferi comunali avviene attraverso concessioni amministrative regolate dalle seguenti disposizioni.

ART. 2

- 1) La ricerca di cave negli agri marmiferi comunali e' consentita soltanto a chi sia munito di un permesso di ricerca rilasciato dalla Giunta Comunale. Il permesso e' accordato a chi ne faccia domanda, con le modalita' procedurali prescritte dalla L.R. n. 36/80 per l'autorizzazione ad effettuare lavori di ricerca ai fini di attivita' estrattive.
- 2) In caso di piu' domande di permesso di ricerca e' preferito il primo richiedente. Le domande saranno protocollate con l'indicazione dell'ora di arrivo.
- 3) Il permesso di ricerca ha la durata di sei mesi ed e' rinnovabile per una sola volta. Il ricercatore puo' asportare limitate quantita' di marmo per le prove del materiale ma non puo' svolgere attivita' di coltivazione della cava. Il ricercatore non ha diritto a indennizzi o compensi per lavori preparatori nei confronti del Comune o di successivi ricercatori.
4. L'esito della ricerca e' favorevole soltanto in caso di accertamento delle condizioni necessarie per la escavazione di marmo in blocchi.

ART. 3

- 1) La domanda di concessione viene presentata al Sindaco entro il termine di validita' del permesso di ricerca e deve essere corredata da una planimetria con indicazione dell'area richiesta per l'escavazione e i servizi, nonche' da una relazione geologica e da un piano indicativo di coltivazione della cava, con cartografia in scala 1:1000.

- 
- 2) La domanda di concessione, nel termine di otto giorni dal ricevimento, viene pubblicata per sessanta giorni consecutivi mediante affissione nell'Albo Comunale, e per tre giorni consecutivi mediante inserzione per estratto nella cronaca locale di due quotidiani. La pubblicazione della domanda deve contenere l'avviso che chiunque abbia interesse puo' proporre opposizione nel termine dell'affissione all'Albo Comunale.
- 3) Le opposizioni vengono istruite da una Commissione presieduta dal Sindaco o da un suo delegato, e composta da 1 rappresentante della Camera di Commercio, dal dirigente dell'ufficio Cave del Comune o da un suo sostituto, da un rappresentante dell'ufficio Attivita' Estrattive della Regione e da un rappresentante della U.S.L. (S.P.I.S.L.L.). La Commissione resta in carica per la durata del Consiglio Comunale, e riferisce alla Giunta Comunale nel termine di due mesi dalla presentazione delle opposizioni. Contro le decisioni sulle opposizioni è previsto il ricorso al TAR da parte degli interessati.

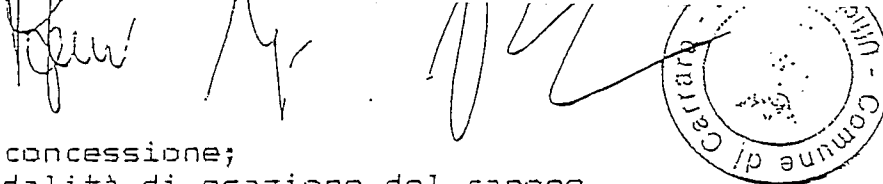
#### ART. 4

- 1) In mancanza di opposizioni o in caso di reiezione delle stesse, l'Ufficio Cave del Comune invita il richiedente la concessione a produrre l'intera documentazione richiesta dall'art. 4 e segg. L.R. n. 36/80 per le autorizzazioni all'escavazione, e provvede a delimitare la zona necessaria alle esigenze della cava e dei suoi servizi.
- 2) Nel contempo vengono richiesti ed acquisiti tutti i pareri e nulla osta necessari per l'apertura di cave nella zona di cui trattasi.
- 3) L'ufficio Cavè del Comune redige apposita planimetria, corredata di relazione tecnica, contenente l'estensione dell'area da concedere, le superfici da escavare, gli accessi e l'indicazione delle discariche, la planimetria e la relazione vengono allegare all'atto di concessione.

#### ART. 5

- 1) La concessione viene deliberata dal Consiglio Comunale entro il termine massimo di sei mesi dall'ultimo giorno di affissione della domanda.
- 2) L'atto di concessione deve indicare:
- a) l'ubicazione, la superficie e i confini della cava;

*Riferimento*



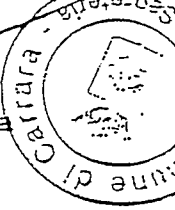
- b) la durata della concessione;
  - c) l'entità e le modalità di esazione del canone
  - d) gli obblighi e le condizioni cui è subordinata la concessione e le prescrizioni cui il concessionario deve attenersi.
- 3) Entro due mesi dalla data di esecutorietà della delibera consiliare di concessione, il richiedente deve comunicare per scritto la sua accettazione, in difetto di ciò decade da ogni diritto. Il disciplinare di concessione deve essere trascritto.
- 4) Le spese del procedimento concessorio e di stipula fanno carico al richiedente.

ART.6

- 1) La concessione è subordinata alle seguenti condizioni:
- a) L'area concessa è indivisibile e può essere accorpata ad altre cave previa preventiva autorizzazione del Comune.
  - b) La zona di naturale compluvio denominata "fossa" può essere usata dalle cave frontiste come discarica di detriti di marmo, e come zona di transito nei limiti e con le modalità previste dalla concessione e dai piani di coltivazione approvati. La sua manutenzione e la sua sicurezza fanno carico agli utenti.
  - c) Il concessionario è unico responsabile dei danni derivanti dall'esercizio della cava e dalla mancata custodia.
  - d) Ove la concessione venga data a una società di persone, questa deve indicare un unico soggetto per tutti i rapporti con il Comune. In caso di morte del concessionario i suoi eredi dovranno nominare un unico rappresentante per tutti i rapporti con il Comune: ove ciò non avvenga nel termine di quattro mesi dall'apertura della successione, uno degli eredi o il Comune potranno chiedere la nomina dell'unico rappresentante al Presidente del Tribunale.
  - e) La concessione è trasferibile per atto tra vivi, con l'autorizzazione preventiva della Giunta Comunale. E' anche trasferibile per successione "mortis causa".
  - f) Il concessionario ha l'obbligo di tenere la cava in attività. Si considera inattiva la cava quando non sia stata lavorata con più operai per almeno otto mesi continui nel biennio. Sui motivi dell'inattività e sulla loro rilevanza decide la Giunta Comunale, sentita la Commissione di cui all'art.3). Ove sia necessario sospendere le lavorazioni, il concessionario ne farà notizia al Comune; la Giunta Comunale, sentito il parere della



Commissione di cui all'art.3) potrà autorizzare la sospensione per un periodo determinato.



#### ART. 7

- 1) Il concessionario non può concedere ad altri soggetti la coltivazione della cava che è tenuto ad esercitare direttamente. Sono perciò vietati l'affitto della cava, la subconcessione in qualsiasi forma, e l'appalto della coltivazione.
- 2) In caso di morte del concessionario o di sua comprovata inabilità, e la concessione venga fatta oggetto di rinuncia, i rinunzianti avranno diritto ad un indennizzo per le migliorie e addizioni apportate alla cava sfruttabili dal concessionario subentrante. L'indennizzo verrà determinato dalla Commissione di cui all'art.3, e posto come condizione della nuova concessione.

#### ART. 8

- 1) Il diritto del concessionario, previa autorizzazione del Comune, può essere oggetto di ipoteca. L'espropriazione forzata può essere promossa soltanto dal creditore ipotecario. L'atto di pignoramento immobiliare deve essere notificato anche al Comune. L'aggiudicatario subentra in tutti i diritti ed obblighi a favore e a carico del concessionario risultanti dall'atto di concessione e dal presente regolamento.
- 2) In caso di caducazione di concessioni aventi per oggetto cave ipotecate, le concessioni stesse saranno aggiudicate al maggior offerente mediante regolare gara. Il prezzo ricavato resterà a disposizione dei creditori ipotecari finché i loro crediti non siano esigibili. L'eventuale rimanenza verrà incamerata dal Comune. Con l'aggiudicazione della gara e il deposito del prezzo l'iscrizione dell'ipoteca sarà cancellata a cura e spese dell'acquirente.
- 3) Il diritto del concessionario è altresì soggetto ad esecuzione forzata in caso di fallimento. In tale ipotesi il curatore deve darne comunicazione al Comune anche agli effetti delle necessarie autorizzazioni.

ART. 9

- 1) La concessione ha la durata di venti anni. Sei mesi prima della scadenza il concessionario può chiedere il rinnovo mediante domanda da presentare al Sindaco. La concessione viene rinnovata, salvo che sussistano motivi per il diniego, consistenti nella violazione di norme del regolamento o della concessione, sulla cui rilevanza decide la Giunta Comunale previo parere della Commissione di cui all'art. 3.
2. E' data facoltà al concessionario di richiedere anticipatamente il rinnovo della concessione prima della scadenza del ventennio. Il rinnovo sarà operante dall'accoglimento della domanda ed avrà la durata di 20 anni.

ART. 10

- 1) Il concessionario è tenuto a corrispondere al Comune un canone annuo. Per le cave di prima apertura il canone viene determinato in relazione alla superficie concessa. Dopo il primo biennio, e per ogni biennio successivo, il canone viene fissato in relazione al valore di mercato del marmo prodotto ed esportato dalla cava.
- 2) L'entità del canone e le modalità di accertamento della quantità di marmo prodotto dalla cava e del suo valore di mercato saranno stabilite dal Consiglio Comunale con apposita deliberazione.
- 3) Ove la concessione riguardi una cava già aperta e lavorata, il canone viene immediatamente fissato sulla base del valore di mercato del marmo prodotto e asportato.
- 4) Il ricavato dei canoni sarà destinato annualmente, per il 50%, a favore di iniziative rivolte allo sviluppo dell'attività marmifera locale e alla realizzazione di interventi inerenti la sicurezza del lavoro e l'organizzazione dei bacini di escavazione e l'ambiente montano nel suo complesso.

ART. 11

- 1) La rinuncia alla concessione deve farsi con dichiarazione da notificare al Comune nella forma degli atti giudiziari, e produce effetto dalla data della notificazione.

Il rinunziante è costituito custode della cava e può modificarne lo stato nè eseguire lavori di coltivazione.

Il Sindaco prescrive al rinunziante tutti i lavori necessari per la sicurezza dei luoghi e per la risistemazione dell'ambiente, secondo le prescrizioni dell'atto di concessione.

2) Il Comune dichiara la decadenza della concessione nei seguenti casi:

- a) per mancato pagamento di due rate consecutive del canone; in alternativa alla decadenza per morosità il Consiglio Comunale può imporre una penale pari al doppio delle rate scadute.
- b) per aver ceduto la concessione senza autorizzazione;
- c) per inattività della cava;
- d) per aver affittato la cava o parte di essa;
- e) per grave inadempimento agli obblighi della concessione, da valutarsi dalla Commissione di cui all'art. 3).

La pronuncia di decadenza deve essere preceduta dalla contestazione dell'addebito col termine di un mese per le controdeduzioni.

3) La decadenza della concessione è dichiarata con deliberazione del Consiglio Comunale.

#### ART. 12

1. La cava oggetto di rinuncia, di decadenza o di abbandono per scadenza della concessione, sarà nuovamente concessa, mediante esperimento di pubblica gara, con le modalità dell'appalto-concorso. Insieme alla domanda i concorrenti dovranno far pervenire al Comune, a mezzo lettera raccomandata, i seguenti documenti:

- a) piano indicativo di coltivazione della cava, con indicazione dei mezzi da impiegare, dei programmi di lavoro e della forza lavorativa da impiegare;
- b) dimostrazione dell'idoneità tecnica della Ditta concorrente a mezzo di apposita documentazione;
- c) offerta per le opere e le attrezzature esistenti in cava e per i lavori preparatori sfruttabili, da pagarsi in 20 annualità al tasso ufficiale di sconto, con adeguamento annuale alle variazioni dello stesso sulla base della media ponderata annua.

2) Le modalità della gara saranno fissate in apposito regolamento dal Consiglio Comunale.

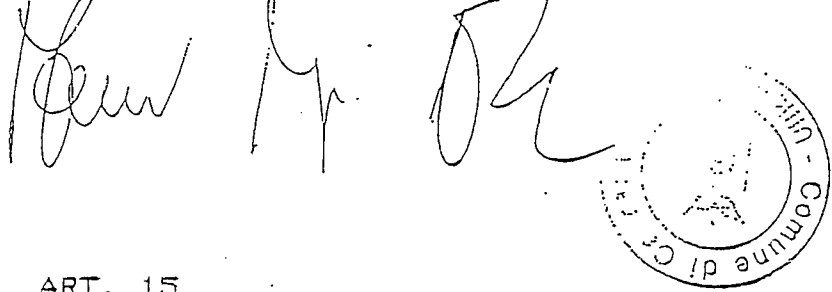
- 3) Avranno la preferenza nell'ordine, a parità di requisiti: i concessionari e i proprietari di confinanti in attività, le cooperative di lavoratori e consorzi di imprese escavatrici nella località.
- 4) I rapporti fra concessionario rinunciante, decaduto o scaduto, e il Comune, e i rapporti fra vecchi e nuovi concessionari, vengono regolati per analogia dagli artt. 35 e 43 Legge Mineraria del 1927, sostituendosi alle autorità ivi indicate i corrispondenti organi tecnici del Comune.

#### ART. 13

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

#### ART. 14

- 1) Tutti coloro che occupano porzioni di agri marmiferi comunali, a qualsiasi titolo, sono tenuti nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento, a denunciare al Comune la porzione di agro occupata, specificando il titolo del possesso o della detenzione e se la cava sia o meno in esercizio.
- 2) I denunzianti che siano titolari di concessioni rilasciate a norma delle precedenti legislazioni, sono tenuti a chiedere contestualmente il rinnovo della concessione alle condizioni stabilite dal presente regolamento.
- 3) I denunzianti occupanti senza titolo, o possessori in forza di procedimenti concessori non portati a termine, devono presentare domanda di concessione alla quale avranno preferenza. Il procedimento concessorio potrà apportare modifiche alla consistenza dell'area da concedere, al fine di realizzare che ogni cava abbia superficie, pertinenze e servizi sufficienti al suo esercizio e conformi alla normativa ambientale.
- 4) Coloro che non presentano la denuncia di cui al primo comma nel prescritto termine di sei mesi, saranno decaduti da ogni diritto sulla concessione o alla concessione.
- 5) Le deliberazioni sulle domande di cui ai commi secondo e terzo saranno prese dal Consiglio Comunale, sentito il parere della Commissione di cui all'art. 3).
- 6) Potranno essere accorpate in unica concessione più livelli o cave aperte ove lo richiedano il miglior sfruttamento del giacimento e le esigenze di sicurezza.



ART. 15

1. I contratti di affitto di cave in concessione o altrimenti possedute dai locatori in aggr. comunali, potranno continuare fino ad un massimo di nove anni. Nei nuovi atti di concessione ai locatori si deve menzionare il contratto di affitto in corso con la data di scadenza.
2. Ove il contratto abbia scadenza più breve del termine di nove anni, potrà essere rinnovato fino a completarlo.
3. Nell'ipotesi che il concessionario o occupante dell'agro non abbia presentato la denuncia di cui all'art. 13, e sia perciò decaduto da ogni diritto e comunque quando la cava sia disponibile, il coltivatore affittuario avrà precedenza assoluta nella gara per la concessione della cava stessa

ART. 16

1. In caso di particolari problematiche che sorgano nell'applicazione del presente Regolamento, concernenti interessi economici di carattere generale, l'amministrazione Comunale può chiedere il parere non vincolante di una Commissione consultiva formata dai rappresentanti delle varie forze sociali.

La composizione ed il funzionamento della Commissione saranno stabiliti con apposito atto consiliare.

REGAGR3.WPS

C O M U N E   D I   M A S S A

Ripartizione Ragioneria e Finanze  
Servizio Patrimonio - Cave -

Prot. 6422 ?

del 27/2/96

Allegati n.

Oggetto: Bozza di regolamento per la concessione di agri marmiferi. Richiesta di esame, osservazioni e proposte.

SEGRETARIO GENERALE

e p.c. Assessore Finanze-Patrimonio

S E D E

In relazione alla richiesta di cui all'oggetto, pervenutami in data 5 febbraio 96, nel trasmettere le osservazioni e le modifiche che si ritiene di dover proporre al fine di adeguare il nuovo regolamento al complesso delle disposizioni legislative intervenute in materia, si significa che, onde evitare di rendere inutile un lavoro che peraltro ha richiesto impegno e tempo, sarebbe oltremodo opportuno poter avere un confronto con gli estensori della bozza per illustrare le motivazioni di quanto proposto, per ricevere ulteriori indicazioni sulle possibili opzioni e per poter tradurre gli intendimenti in norme più chiare ed efficaci ma soprattutto compatibili con la attuale complessa situazione.

In linea generale l'impostazione data alla bozza non tiene completamente conto della nuova realtà determinatasi con l'istituzione del Parco delle Apuane e quindi dell'assoggettamento ai suoi vincoli della pressochè totale superficie del territorio comunale montano, vincoli per i quali si è radicalmente modificata la compatibilità urbanistica dei cosiddetti "Agri marmiferi" data la subordinazione del PRGC alle previsioni (perimetrazioni) del Parco.

Allo stesso modo nell'articolato proposto non si è tenuto in sufficiente conto la differenziazione tra l'atto di disponibilità del bene, cioè la concessione amministrativa, e l'autorizzazione alla coltivazione con approvazione del relativo progetto, subordinata all'ottenimento della prima.

Si è inoltre provveduto ad un più puntuale raccordo dell'articolato con le disposizioni di legge nazionali e regionali in materia con particolare attenzione alle problematiche ambientali.

Nella presente rielaborazione sono state inserite anche le modifiche proposte dall'Ufficio Legale.

2

## Art.1 : Classificazione - Disposizioni generali

Con la denominazione "Agri marmiferi comunali" si indicano tutte le aree del Comune di Massa già intestate a quest'ultimo come piena proprietà o dominio diretto nel Catasto Estense approvato con Editto Sovrano del 24.9.1823, come tali inserite nel vigente PRGC e recepite nella perimetrazione specifica A2 del Parco delle Apuane L.R. 21.1.95 n.5 e sue successive integrazioni e modificazioni.

Le aree degli agri marmiferi comunali di cui al Catasto Estense fanno parte del patrimonio indisponibile del Comune e sono inalienabili ai sensi dell'art.5 dello Statuto Comunale.

Le aree attualmente denominate nel PRGC "Agri marmiferi", divenute urbanisticamente incompatibili con le perimetrazioni di cui al comma 1, perdono tale specifica destinazione pur mantenendo la classificazione di beni indisponibili.

L'utilizzazione degli agri marmiferi è regolata attraverso concessioni amministrative come definite dalla L.R. 104/95, costituenti titolo di disponibilità del bene.

Il titolo per l'esercizio della attività estrattiva di ricerca e di coltivazione è costituito dalla autorizzazione rilasciata dalla Giunta Comunale ai sensi della L.R. 36/80 e sue successive modifiche ed integrazioni comprensiva del nulla osta al vincolo idrogeologico e forestale e dalla autorizzazione al vincolo ambientale ex art.7 Legge 1497/39.

## Art.2 : Permesso di ricerca

La ricerca di nuovi giacimenti è consentita, negli agri marmiferi comunali, nel rispetto delle previsioni del P.R.A.E., solo a chi abbia ottenuto il permesso di ricerca. Il permesso è accordato con delibera del C.C. a chi ne faccia richiesta allegando planimetria 1:2000 della zona ove intende effettuare la ricerca, una adeguata relazione geologica e la dimostrazione di essere in possesso di requisiti di idoneità tecnica e capacità economica.

L'autorizzazione ad effettuare i lavori di ricerca è rilasciata con le modalità procedurali di cui alle LL.RR. 36/80; 5/85; 22/94 e successive modificazioni ed integrazioni con il divieto di eseguire lavori di coltivazione.

In caso di più domande, a parità di requisiti, è data preferenza al primo richiedente. Le spese occorrenti per l'istruttoria sono a totale carico del richiedente.

Il permesso di ricerca ha durata di 6 mesi (?) ed è rinnovabile per una sola volta. Non è cedibile a terzi senza preventiva autorizzazione a pena di nullità tra le parti e nei confronti del Comune ed è revocabile in qualsiasi momento per motivi di interesse pubblico.

Ogni trasferimento è soggetto al pagamento a favore del Comune di un diritto fisso pari a \_\_\_\_\_ del canone annuale come determinato all'art.10 comma 2.

Il ricercatore non ha diritto ad indennizzi (?) o compensi per lavori preparatori effettuati sia nei confronti del Comune che di successivi ricercatori.

In caso di inosservanza degli obblighi e prescrizioni del permesso e della autorizzazione ai lavori di ricerca, il ricercatore, con le modalità di cui all'art.7 comma 2, è dichiarato decaduto con delibera del C.C. con perdita di ogni diritto alla concessione. Avverso tale delibera è ammesso ricorso al T.A.R.

L'esito della ricerca è considerato favorevole solo in caso di accertamento delle condizioni qualitative e quantitative necessarie per la escavazione in blocchi a mezzo presentazione di prove sui materiali e campioni degli stessi.

In caso di esito negativo è fatto obbligo al ricercatore di procedere a lavori di risistemazione ambientale ed al risarcimento di eventuali danni. A garanzia di quanto sopra, l'autorizzazione ai lavori di ricerca è subordinata alla presentazione di idonea fideiussione a garanzia.

#### Art.3 : Domanda di concessione agro marmifero

La domanda di concessione corredata dalla documentazione relativa agli esiti della ricerca, da una planimetria 1:2000 con esatta indicazione delle aree richieste per l'escavazione e per servizi, e da documentazione fotografica è presentata al Sindaco.

La domanda di concessione viene pubblicata per trenta giorni all'albo pretorio. Chiunque ne abbia interesse può proporre opposizione entro 30 giorni dalla scadenza del termine di pubblicazione.

Sulla domanda di concessione e sulle eventuali opposizioni si pronuncia la Commissione Consiliare \_\_\_\_\_ che riferisce al Consiglio nel termine massimo di 60 giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle opposizioni.

Contro le deliberazioni del Consiglio Comunale è possibile il ricorso al T.A.R. da parte degli interessati.

Entro 30 giorni dalla data di esecutività della delibera il richiedente deve comunicare per scritto la sua accettazione, in difetto di ciò, decade da ogni diritto

#### Art.4 : Atto di concessione

L'atto di concessione è deliberato dal C.C. e deve indicare:



- u<sup>c</sup> — a) il concessionario, che deve eleggere domicilio nel Comune.  
b) l'ubicazione, la superficie, i confini dell'area concessa  
c) pertinenze ed eventuali impianti e servizi esistenti.  
d) la durata della concessione stabilita in venti anni.  
e) l'entità e modalità di esazione del canone di concessione.  
f) gli obblighi e prescrizioni eventuali cui il concessionario deve attenersi con riferimento anche agli scarti di lavorazione come previsto dall'art.2 comma 4 L.R.104/95.

Tutte le spese del procedimento concessorio, di stipula e conseguenti sono a carico del richiedente.

Ottenuta la concessione delle aree, che non costituisce titolo per l'avvio della attività estrattiva, il concessionario è tenuto a presentare il piano di coltivazione e tutta la documentazione prevista per la richiesta di autorizzazione alla escavazione, entro 6 mesi dalla data di esecutività della deliberazione a pena di decadenza.

#### Art.5 :Esercizio della concessione - Condizioni

La concessione per le sue finalità di preminente pubblico interesse è subordinata alle seguenti condizioni:

- a) l'area concessa è indivisibile e può essere accorpata ad altre cave previa autorizzazione del Consiglio Comunale.
- b) la zona di naturale compluvio denominata "fossa" è esclusa dal diritto concessorio e costituisce un diritto d'uso per le cave frontiste, come discarica dei detriti e come zona di transito nei limiti e con le modalità previste dall'atto di concessione e dai piani di coltivazione approvati. La sua manutenzione e sicurezza fanno carico agli utenti aventi il diritto d'uso.
- c) il concessionario è unico responsabile dei danni derivanti dall'esercizio della cava e della discarica, della sicurezza e dalla mancata custodia.
- d) ove la concessione venga data a società di persone, questa deve indicare un unico soggetto per tutti i rapporti col Comune.
- e) la concessione è trasferibile per atto tra vivi solo con preventiva autorizzazione del Consiglio Comunale sotto pena di nullità tra le parti e nei confronti del Comune e di decadenza. E' anche trasferibile per "mortis causa" agli eredi che dovranno nominare un unico rappresentante per i rapporti col Comune: ove ciò non avvenga nel termine di 4 mesi dall'apertura della successione, uno degli eredi o il Comune potranno chiedere la nomina dell'unico rappresentante al Presidente del Tribunale.

Ogni trasferimento è soggetto al pagamento di un diritto

fisso pari a \_\_\_ del canone annuale come determinato all'art.9 comma 1.

f) salvo quanto previsto al precedente punto e), il concessionario non può concedere ad altri soggetti la coltivazione della cava che è tenuto ad esercitare direttamente. Sono perciò vietati l'affitto della cava, la subconcessione in qualsiasi forma e l'appalto della coltivazione. Tali atti se posti in essere, sono nulli e comportano la immediata decadenza della concessione

g) il concessionario ha l'obbligo di tenere in attività la cava sotto pena di decadenza, previa contestazione dell'addebito. Si considera inattiva la cava quando non sia lavorata da almeno \_\_\_ mesi. Sui motivi dell'inattività il concessionario è invitato a controdedurre. Sulla loro rilevanza ai fini della pronuncia di decadenza o per l'applicazione di una sanzione pecuniaria decide il C.C. sentita la Commissione di cui al terzo comma del precedente art.3.

Ove si renda necessario sospendere le lavorazioni il concessionario è tenuto a darne immediata comunicazione all'Amministrazione; la Giunta potrà autorizzare per comprovati motivi la sospensione per un periodo determinato non superiore ad un anno.

h) i concessionari debbono fornire all'Amministrazione i dati statistici ed ogni altro elemento informativo che sia loro chiesto. Debbono altresì mettere a disposizione dell'Ufficio Cave tutti i mezzi necessari per ispezionare i lavori.

i) entro il perimetro della concessione gli edifici, le opere ed impianti fissi necessari per il trasporto del materiale, per l'approvvigionamento e distribuzione dell'energia, per la sicurezza della cava, per la difesa dall'inquinamento e per il trattamento di carburanti e lubrificanti, sono considerati di pubblica utilità a tutti gli effetti.

l) il Comune si riserva il diritto, per interesse pubblico o per motivi di sicurezza o per un più razionale sfruttamento della risorsa, di apportare anche successivamente al rilascio della concessione variazioni alle condizioni della stessa ed alla sua estensione senza che il concessionario abbia diritto ad indennizzi, salvo che per eventuali opere o lavori realizzati il cui valore sarà determinato in contraddittorio col concessionario.

→ // m) il concessionario è tenuto a promuovere e favorire il recupero del materiale di scarto delle lavorazioni. Allo scopo il Comune può prevedere forme diverse di incentivazione.

#### Art. 6 : Cessazione della concessione

la concessione cessa per :

- a) scadenza del termine
- b) rinuncia

c) decadenza

la concessione scaduta può essere rinnovata con istanza da presentarsi al Sindaco almeno sei mesi prima della scadenza qualora il concessionario abbia ottemperato agli obblighi e prescrizioni impostigli. Il rinnovo avrà durata di dieci anni (?)

Qualora la concessione non sia rinnovata il concessionario alla scadenza del termine deve riconsegnare la cava e le sue pertinenze.

Ogni opera, impianto aggiunta o miglioramento apportato sulle aree oggetto della concessione che non possa essere asportato senza pregiudizio per la cava, ed in osservanza di quanto previsto all'art.5 punto i), viene incamerata al patrimonio comunale senza che il concessionario abbia diritto ad indennizzi o compensi.

Nel caso che il concessionario non ottenga l'autorizzazione alla coltivazione della cava, la concessione sarà dichiarata cessata senza alcun onere per lo stesso.

Nel caso la concessione venga fatto oggetto di rinuncia, i rinunzianti avranno diritto ad un indennizzo per le migliorie ed addizioni apportate alla cava, sfruttabili dal concessionario subentrante. L'indennizzo verrà determinato nel procedimento di nuova assegnazione, come condizione della stessa.

La rinuncia deve farsi con dichiarazione da notificare al Comune nella forma degli atti giudiziari e produce effetto dalla data della notificazione.

Il rinunziante è costituito custode della cava e non può proseguire nei lavori di coltivazione. Il Sindaco sia nel caso di scadenza che di rinuncia dichiara la decadenza della concessione e prescrive al rinunziante tutti i lavori necessari alla sicurezza dei luoghi ed eventualmente alla completa realizzazione delle opere di risistemazione ambientale previste dal progetto.

Art.7 : Decadenza

Il C.C. dichiara la decadenza della concessione nei seguenti casi:

- a) per mancato pagamento di due rate del canone.
- b) per la violazione delle prescrizioni e obblighi di cui:
  - all'art.2 comma 7
  - all'art.4 comma 3
  - all'art.5 comma e,f,g.
- c) per inadempienza agli obblighi previsti dalla concessione dall'autorizzazione alla escavazione e dalle normative in vigore.

d) per il diniego all'autorizzazione alla coltivazione.

La pronuncia di decadenza deve essere preceduta dalla notifica della contestazione dell'addebito assegnando un termine di 30 giorni per controdedurre. Contro la deliberazione di pronuncia della decadenza è ammesso ricorso al T.A.R.

La decadenza o rinuncia di di uno o più contitolari della concessione comporta l'automatico accrescimento proporzionale delle residue quote.

#### Art.8 : Cave rientrate nella disponibilità comunale

La concessione oggetto di scadenza, rinuncia, e decadenza, o comunque rientrata nella piena disponibilità del Comune sarà nuovamente concessa mediante esperimento di asta pubblica al miglior offerente su un valore a base d'asta .

Le modalità di gara ed i requisiti per parteciparvi saranno stabilite in apposito bando deliberato dalla G.M. prevedendo, a parità di offerta, precedenza <sup>al 6° comma</sup> per i concessionari che hanno perduto il titolo ai sensi dell'art. 11 comma 5, per i concessionari confinanti in attività, per le cooperative di lavoratori e per le imprese operanti nel territorio comunale.

I rapporti tra concessionario rinunciante, decaduto, scaduto, ed il Comune o i subentranti, se non diversamente stabilito dal presente regolamento, deve intendersi regolato dagli artt. 35 e 43 della Legge 1443/1927.

*E' favorito lo sfruttamento delle potenzialità residue dei pagamenti <sup>costando meno</sup> da riattivare finalizzando la ripresa della coltivazione anche ad un tempo ambientale.*

#### Art.9 : Diritti della concessione

Il diritto del concessionario, previa autorizzazione del Comune può essere oggetto di ipoteca. L'espropriazione forzata può essere promossa solo dal creditore ipotecario. L'atto di pignoramento immobiliare deve essere notificato anche al Comune.

L'aggiudicatario subentra in tutti i diritti ed obblighi a favore e a carico del concessionario risultanti dall'atto di concessione, dal presente regolamento e dalle leggi in materia sempre che ne abbia i requisiti.

In caso di rinuncia o decadenza di concessioni ipotecate si potrà procedere anche su richiesta dei creditori, entro il termine di un anno dalla pronuncia di decadenza o rinuncia, a nuova concessione a mezzo asta pubblica, ponendo a carico del nuovo concessionario l'obbligo della preventiva tacitazione dei creditori iscritti e determinando le altre eventuali garanzie che si ravvisasse opportuno assumere nell'interesse di terzi.

Il prezzo di aggiudicazione eventualmente residuo dopo la soddisfazione dei creditori spetta al Comune. L'iscrizione dell'ipoteca sarà cancellata a cura e spese dell'aggiudicatario.

Decorso l'anno suddetto nessuna altra azione è proponibile ed il Comune ha facoltà di procedere liberamente. Parimenti se non si presenta alcun offerente alla vendita all'asta, la concessione resta libera da ogni peso e può formare oggetto di nuova concessione.

Il diritto del concessionario è altresì oggetto di esecuzione forzata in caso di fallimento. In tale ipotesi il curatore deve darne comunicazione al Comune anche agli effetti delle necessarie autorizzazioni.

#### Art.10 : Corrispettivi della concessione

Nel rispetto di quanto previsto dall'art.32 comma 2 della Legge 724/94, il concessionario è obbligato a corrispondere al Comune un canone annuo.

Per le cave di prima apertura o riattivate il canone viene determinato in relazione alla superficie concessa, utilizzando il valore agricolo medio annualmente fissato dalla Commissione Provinciale di cui all'art.14 della Legge 10/77 per i terreni classificati come pascolo arborato cespugliato.

Dopo il primo biennio e per ogni biennio successivo, l'entità del canone viene fissata con delibera del C.C., entro il 30 novembre, in relazione al valore di mercato del marmo prodotto dalla cava (tonn.) determinato in riferimento alle sue caratteristiche e tipologie, sentita la Commissione Consiliare di cui all'art.3<sup>integrata</sup> con un rappresentante della Camera di Commercio e dell'Ass.ne Industriali. (?)

Nel caso di rinnovo o subentro in una concessione riguardante una cava attiva, il canone viene immediatamente fissato sulla base del valore di mercato del marmo prodotto nel biennio precedente.

Per il trasporto del materiale detritico e di scarto proveniente dalle discariche viene stabilito un corrispettivo a tonnellata con le stesse modalità di cui al precedente comma 2

L'aggiornamento del canone e del corrispettivo per il trasporto del materiale detritico è comunicato ai concessionari entro il 31 dicembre.

Il canone ed il corrispettivo per il trasporto del materiale detritico è annualmente assoggettato all'adeguamento del valore ISTAT ai sensi dell'art.10 Legge 537/93.

Il canone è esigibile dal momento del rilascio della autorizzazione alla coltivazione,

Il canone come individuato nei commi 1 e 2 ed il corrispettivo per il trasporto del materiale detritico deve essere corrisposto in quote mensili <sup>posticipate</sup>

Il ricavato dei canoni sarà destinato per il 50% alla realizzazione di interventi inerenti la viabilità, per il migliora-

mento dell'ambiente montano e per lo sviluppo e la valorizzazione dell'attività marmifera.

#### Art.11 : Disposizioni transitorie - Ricognizione

Tutti coloro che occupano porzioni di agri marmiferi comunali, a qualsiasi titolo, sono <sup>U. n. n. n. n. n.</sup>tenuti, nel termine <sup>di</sup> di <sup>tre</sup> tre mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento <sup>di</sup> a denunciare al Comune la porzione di agro marmifero occupata allegando planimetria 1: 2000, il titolo di possesso e dichiarazione se la cava sia o meno in esercizio.

I denunzianti, titolari di concessioni rilasciate a norma della precedente legislazione, sono tenuti a chiedere contestualmente il rinnovo della concessione alle condizioni stabilite col presente regolamento che avranno immediatamente efficacia anche sui rapporti di concessione in corso e sui rapporti pendenti salvo quanto previsto all'art.11 comma 1.

I denunzianti, occupanti in forza di procedimenti concessori non portati a termine, devono presentare domanda di concessione alla quale avranno diritto se in possesso dei necessari requisiti di capacità tecnica ed economica.

Il nuovo procedimento concessorio potrà portare modifiche alla consistenza dell'area da concedere, al fine di realizzare che ogni cava sia conforme alla normativa urbanistica ed ambientale ed abbia gli elementi necessari ad una utile e sicura coltivazione adeguata all'importanza del giacimento. Potrà altresì accorparsi in una unica concessione più cave aperte contigue o vicine appartenenti a concessionari diversi ove lo richiedano il miglior sfruttamento del giacimento, la manutenzione e l'uso delle discariche e le esigenze di sicurezza del lavoro. In tal caso le cave potranno essere assoggettate ad una gestione unica ed i concessionari dovranno accordarsi entro un termine fissato dall'Amministrazione; in caso contrario in accordo tra le parti sarà nominato un arbitro per il riparto delle quote di gestione.

*Vide art. 11  
art. 11*

I denunzianti possessori di eventuali titoli su aree attualmente denominate "agri marmiferi" dal PRGC, ma che abbiano perduto la compatibilità urbanistica come precisato all'art.1, saranno dichiarati decaduti dal diritto concessorio su tali aree, fatto salvo quanto previsto all'art.8 comma 1.

Decorso il prescritto termine di tre mesi coloro che non presentano denuncia saranno dichiarati decaduti da ogni diritto e le aree rientreranno nella piena disponibilità del Comune.

Le deliberazioni conseguenti alle disposizioni di cui ai precedenti commi sono assunte dal C.C. sentito il parere della Commissione Consiliare di cui all'art.3.

A seguito della ricognizione il Comune procede alla ridefinizione della destinazione e denominazione urbanistica delle aree interessate.

Art.12 : Contratti di affitto, subaffitto, gestione, etcc.

I contratti di affitto di cave in concessione, di subconcessione in qualsiasi forma, di gestione e di appalto di coltivazione, potranno continuare fino ad un massimo di anni nove, (?) dalla data di esecutività del presente regolamento. Nei nuovi atti di concessione l'eventuale affitto in corso, come sopra definito, deve essere menzionato con la data di scadenza.

Ove il contratto abbia scadenza più breve del termine di nove anni potrà essere rinnovato fino a completarlo (?).

Nell'ipotesi che il concessionario o l'avente titolo non abbia presentato denuncia e sia stato dichiarato decaduto il coltivatore affittuario avrà diritto, avendone tutti i requisiti alla concessione della cava alle condizioni previste dal presente regolamento.

Art.13 : Disposizioni finali

Per quanto non previsto dal presente regolamento si fa riferimento alle norme vigenti in materia.

Sono abrogate tutte le precedenti disposizioni di cui alla Notificazione Estense del 18.7.1846 riguardanti la concessione degli agri marmiferi del Comune di Massa in quanto il presente regolamento si intende approvato in adempimento ed in forza al disposto dell'art.64 secondo comma della Legge 1443/27 e della L.R. n.104/95 ed in osservanza della sentenza della Corte Costituzionale n.488/95.

=====  
GFL/gfl