

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1180

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LABRIOLA, CAPRIA, BARTOCCI, DI VAGNO, FERRI, FRASCA, GIOVANARDI, MORO DINO, SAVOLDI, TIRABOSCHI, TOCCO, VENTURINI, VINEIS**

*Presentata il 22 febbraio 1977*

### Legge cornice sulle cave e torbiere

ONOREVOLI COLLEGHI! — I. *Premessa.*

1) La formulazione della legge cornice in materia di cave e di torbiere pone due ordini di questioni, che investono sia il piano più generale del rapporto tra ordinamento statale e ordinamento regionale, sia il piano specifico della sistemazione normativa del settore, nel quale confluiscono tuttavia questioni assai delicate e dotate di rilevanza affatto generale, e cioè i fini che il legislatore in concreto si deve prefiggere in rapporto agli obiettivi che esso discrezionalmente individua nelle prospettive della promozione sociale ed economica del paese.

L'uno e l'altro riferimento comportano in particolare una attenta considerazione di alcuni elementi specifici, dei quali si deve tener conto per una corretta elaborazione dei principi che formano oggetto della presente proposta di legge.

2) Lo strumento della legge cornice costituisce in sé una novità nel nostro ordinamento, riguardo al sistema delle fonti. Si tratta di rendere concreto l'esercizio del potere legislativo concorrente delle regioni a statuto ordinario, e dunque di far compiere all'ordinamento regionale un passo decisivo verso la sua compiuta realizzazio-

ne. Sciogliere i nodi teorici e pratici che la individuazione concreta del limite imposto alla potestà legislativa regionale concorrente dall'articolo 117 della Costituzione è di grande importanza, non solo ai fini di una applicazione piena dei principi costituzionali in materia di autonomie territoriali, ma anche di rendere adeguato un altro profilo presente nel nostro sistema costituzionale, correlato al primo.

Si tratta cioè di restituire allo Stato la pienezza delle sue funzioni, nelle quali si esprime la sovranità popolare. E in particolare, sul piano della funzione legislativa, si tratta di restituire all'organo costituzionale che primariamente ne è titolare, la capacità reale di esercitarla in modo adeguato a quelle esigenze affatto generali, secondo il presupposto stesso previsto dall'ordinamento. Anche a ciò corrisponde la distribuzione della funzione legislativa tra più titolari.

Questa è stata una delle premesse, e tra le più importanti, che hanno spinto il costituente a concepire l'ordinamento regionale nel modo in cui è stato poi delineato nel sistema, e a prevedere espressamente la attribuzione alle regioni di una potestà legislativa vera e propria, la quale,

per effetto dei limiti imposti dalle stesse norme costituzionali, non soffre un mutamento per quanto attiene alla sua natura formale, ma soltanto delle proposizioni che discendono dalla individuazione di altrettanti valori che l'ordinamento ha ritenuto di dover assegnare appunto come limiti superiori alla potestà legislativa regionale, che non per questo diventa meno piena e meno idonea a perseguire i fini e ad estrinsecarsi negli atti tipici di tale potestà, con la efficacia e la forza che formalmente competono ad essi e cioè in vere e proprie leggi.

3) Da tali considerazioni che sono rafforzate indubbiamente dall'esame dei limiti imposti concretamente alla potestà legislativa regionale, discendono conseguenze ben precise, alle quali il legislatore non può correttamente sottrarsi nella formulazione delle leggi cornici, che costituiscono appunto uno di questi limiti.

Il divieto di introdurre norme lesive dell'interesse di altre regioni e il divieto di introdurre norme lesive dell'interesse dello Stato, sono altrettanti limiti che mirano a collocare l'interesse della regione nell'ambito non superabile dello sviluppo comune ed uniforme della comunità nazionale, non svuotano in alcun modo la pienezza della potestà legislativa regionale ma, al contrario, effettivamente la tutelano.

Così anche il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, ulteriore limite alla potestà legislativa regionale, non comporta un'attenuazione della sua pienezza, ma ne uniforma l'esercizio a quei principi ai quali la stessa potestà legislativa statutale deve conformarsi. Per ben comprendere tale elemento che è fondamentale per una corretta collocazione delle leggi cornici nel sistema delle fonti, bisogna tener presente quanto la migliore letteratura giuspubblicistica da tempo va sostenendo, dopo il definitivo tramonto del mito teorico dell'atto legislativo libero nel fine, ed anzi atto individuato come categoria distinta per il grado elevato di libertà di cui sarebbe dotato, nell'ambito degli atti giuridici di diritto pubblico.

Anche l'atto legislativo statutale conosce limiti propri, posti dall'ordinamento, che vigono ugualmente in un sistema di costituzione flessibile come in un sistema di costituzione rigida, e dunque non si esauriscono nei limiti rappresentati dalle norme costituzionali. L'osservanza di questi limiti,

dettata da norme vuoi procedurali vuoi sostanziali, ma sempre dotate di natura formale, si collega puntualmente al rispetto di fini che l'ordinamento volta per volta vuole ed impone. Non per questo la potestà legislativa cessa di esser tale, individuata ed individuabile dal lato teorico, ma gli elementi distintivi di essa si spostano sull'efficacia e sulla forza degli atti nei quali la potestà specialmente ed essenzialmente si estrinseca.

4) Per conseguenza è fondato ritenere che uguali limiti valgano per gli atti legislativi, sia dello Stato sia della regione, e che il contenuto dei limiti stessi per quanto attiene in particolare alla competenza legislativa regionale, vada esaminato sotto un profilo più attinente alla loro concreta individuazione nell'ordinamento, anziché in base ad una incerta ed improbabile spartizione di quantità e di qualità dell'attribuzione della potestà legislativa tra lo Stato e la regione.

Se venisse seguita un'altra via, quella appunto della spartizione di competenza, il legislatore ben difficilmente potrebbe sottrarsi alla estrema incertezza che domina in tale questione, ben lungi dall'essere risolta con risultati sicuri e comunemente accolti.

Quali siano i principi generali dell'ordinamento giuridico nelle singole materie devolute alla potestà legislativa regionale concorrente, ma la cui individuazione spetta all'atto legislativo statutale, non è possibile stabilire se non in modo vago ed insoddisfacente, come stanno a dimostrare i numerosi contrasti esistenti. Le difficoltà che si frappongono alla ricostruzione di questo concetto derivano dalla impostazione non corretta seguita da quanti continuano a ritenere l'ordinamento regionale nel suo complesso come una parte minore dell'ordinamento della Repubblica, sul quale spetterebbe all'ordinamento statutale di esercitare una sorta di tutela istituzionale, allo stesso modo nel quale è tuttora concepito l'ordinamento delle autonomie territoriali minori, in virtù di una disciplina legislativa anteriore alla costituzione, e non si sa quanto conforme ad essa.

Ma tale concezione non sembra avere un solido fondamento costituzionale. Le norme della costituzione non risultano predisposte nel senso di graduare ranghi diversi tra Stato e regioni nell'ambito del sistema. Esse appaiono piuttosto ispirate da

un diverso presupposto, che è quello di concepire l'ordinamento regionale e l'ordinamento statale come due momenti dell'organizzazione della Repubblica e delle pubbliche funzioni, distinti tra loro per un criterio più riferito alla diversità delle attribuzioni che alla graduazione della rilevanza. Ciò almeno appare da numerosi elementi, da una tendenza diffusa delle norme costituzionali, che si concreta nella garanzia reciproca delle rispettive sfere di attribuzioni, dalle particolari potestà attribuite alle regioni, nei principi posti a fondamento dell'ordinamento regionale.

L'ordinamento regionale non è pertanto un ordinamento subordinato, vincolato nella sua effettiva capacità di operare attraverso le potestà, i diritti e le facoltà che sono ad esso attribuiti, da una posizione di generale soggezione all'ordinamento superiore, statale, il quale sarebbe a sua volta sostanzialmente vincolato quando agisce in virtù di tale rapporto all'osservanza di norme di pura procedura, a rispettare la legalità nel procedimento. A ben riflettere questa sarebbe la naturale conseguenza alla quale si dovrebbe inevitabilmente pervenire, se fosse accolta in particolare la concezione che ricostruisce le leggi cornice come fonti idonee ad individuare la parte della materia, riservata dalla Costituzione direttamente alla potestà legislativa cosiddetta concorrente delle regioni a statuto ordinario, mantenuta dalla potestà legislativa statale.

Non è senza significato che sia stato sostenuto, in sede autorevole, che le regioni a statuto ordinario possono ben legiferare, anche in assenza delle leggi cornice, desumendosi i principi di cui all'articolo 117 della Costituzione dall'ordinamento stesso. Non è senza significato, soprattutto, che ogni indagine rivolta ad accertare il contenuto delle leggi cornice si risolva in risultati divergenti e contrastanti.

5) Questa premessa si rende necessaria per fornire gli argomenti che sono stati considerati circa il contenuto che deve avere una proposta di legge cornice nella materia delle cave e delle torbiere. Si è ritenuto di non indugiare a ritagliare una pretesa area riservata alla potestà legislativa statale, e invece ci si è ispirati alla necessità di definire i principi generali dell'ordinamento, secondo una scelta di politica legislativa effettivamente rimessa al Parlamento, ai quali principi ogni atto normativo è poi preordinato.

Conviene anche aggiungere altre due considerazioni. La prima è che, se venisse seguito altro criterio, non sarebbe efficacemente garantita la potestà legislativa regionale. Ogni interpretazione dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico avente come causa la definizione del cosiddetto spazio di potestà legislativa riservata allo Stato, sarebbe di fatto ammissibile, e dunque la sua delimitazione rimessa ad un atto di volontà politica del Parlamento, in evidente compressione dell'autonomia regionale, almeno sul piano virtuale.

Né vale, per controbattere questo argomento, opporre che, contro tali possibili effetti degenerativi, vale la garanzia offerta dal ricorso alla Corte costituzionale. La Corte, nella fattispecie, si troverebbe di fronte alle stesse difficoltà, e non potrebbe azionare la sua censura se non sindacando l'uso di un potere discrezionale, e la sua giurisprudenza dovrebbe affrontare le ben note insidie della determinazione dell'eccesso di potere legislativo.

La seconda considerazione nasce dal rapporto tra lo Stato e la regione, nel quale si colloca il problema, delle leggi cornice. Questo rapporto va rivisto in una concezione che si elevi sulle controversie che, per ragioni prevalentemente politiche, hanno fatto perdere di vista il suo valore profondamente innovativo sia sul piano istituzionale, sia sul piano dell'organizzazione della democrazia e dei suoi poteri.

Da una parte si è tentato più volte di collocare la regione in una posizione simile a quella che l'ordinamento riserva alle autonomie territoriali cosiddette minori, con una disciplina che, per quanto si è accennato, è per sua natura di assai dubbia conformità all'ordinamento costituzionale. Vi sarebbe dunque un rapporto di subordinazione, e la tutela spetterebbe al Governo ed anche al Parlamento, proprio in virtù di un particolare contenuto delle leggi cornice.

Proprio al riguardo della disciplina delle cave e delle torbiere, in un parere reso nella precedente legislatura in occasione dei lavori preparatori di alcune iniziative parlamentari poi riunite alla Camera, osservava giustamente la regione Umbria che la corretta definizione della legge cornice deve servire a sottrarre al Governo «... buona parte di quel potere, praticamente illimitato, di individuare principi in ogni dove nella legislazione vigente».

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Gli effetti di questa concezione del rapporto tra lo stato e le regioni si sono avvertiti e si avvertono concretamente, e non vi è dubbio che essi abbiano una capacità distorsiva assai elevata dal punto di vista istituzionale. Essi si riflettono nell'azione e nell'organizzazione amministrativa, indebolendone l'efficacia complessiva, ed hanno campo anche nella finanza pubblica, con la produzione di guasti gravi, sotto il profilo della rottura del principio unitario, con le perduranti incertezze nella politica del bilancio, ed in alcune attività di rilievo, come la programmazione dello sviluppo, della spesa pubblica, dei consumi.

6) Anche per queste considerazioni questa teoria deve essere abbandonata senza indugio. La sua influenza induce di fatto all'aprirsi di una vera e propria rivalità istituzionale, che si trascina con vicende alterne, ma senza mai concludersi, perché i poteri statuali sono abbastanza forti per non concedere ciò che il sistema li obbligherebbe a riconoscere, ma le regioni, anche con il ricorso alle pressioni politiche che sono in grado di suscitare, sanno opporre una resistenza non indifferente. Il risultato è spesso la paralisi, qualche volta la duplicazione delle attività, qualche altra volta una confusa contrapposizione di iniziative e di indirizzi.

E bisogna anche dire che, dall'altra parte, le regioni stesse, per una sorta di reazione ad una logica errata, finiscono inavvertitamente talvolta con il collocarsi dentro di essa, raccogliendo i propri sforzi per ottenere i migliori risultati dalla contesa aperta con i poteri statuali.

Si sviluppa quindi una specie di pan-regionalismo, che straripa al di là di ogni ragionevole limite, con l'effetto di compensare l'insoddisfazione per la mancata attribuzione delle potestà proprie, mediante la tendenza a porsi su piani che non sono idonei. Si finisce poi, come è ovvio, con petizioni di principio, con atti di pura volontà politica, privi di ogni contenuto effettivo. Anche questo rientra negli obiettivi e nei desideri di coloro che si oppongono alla compiuta e corretta attuazione dell'ordinamento regionale.

7) Il rapporto tra Stato e regioni va dunque ricostruito ben diversamente dal rapporto fra due soggetti investiti di attribuzioni la cui natura si ricollega a due distinti piani di attività e di finalità, ma

invece quale collaborazione tra enti diversi, rivolta a conseguire una organizzazione delle distinte competenze per fini che sono comuni. Non dunque una spartizione rigida e puntigliosa, ma partecipazione effettiva al comune obiettivo posto nell'ordinamento.

Non appare pertanto eccessivo il collegamento che è stato stabilito tra i principi fondamentali definiti dalle leggi cornice, di cui all'articolo 117 della Costituzione, e lo indirizzo politico nazionale, inteso appunto come insieme dei fini che la comunità si assegna per assicurare il proprio sviluppo e garantire l'osservanza dei valori proclamati nella costituzione. L'opinione ha avuto una eco significativa anche in sede regionale, che non sembra opportuno scoraggiare (v. parere della regione Umbria cit.: « la funzione dei principi fondamentali... non è quella di delimitare la competenza legislativa regionale, bensì quella di rappresentare strumenti fondamentali per la realizzazione dell'indirizzo politico nazionale »).

La legge cornice è pertanto un atto legislativo che, nel sistema delle fonti, identifica i principi fondamentali per la singola materia, ai quali, nella diversa ma concorrente attività, devono ispirarsi Stato e regioni, posto che, la competenza legislativa, per la materia singola, è rimessa alla regione. Non è dunque l'estrinsecazione di una riserva di competenza a vantaggio dello Stato, ma la individuazione di principi limite con i quali si vincolano sia lo Stato sia la regione, ciascuno nell'ambito suo proprio. Che poi tali atti legislativi siano rimessi alla competenza del Parlamento, è fin troppo naturale, ed evidenti sono le ragioni dovute al coordinamento generale ed allo stesso indirizzo politico.

8) Se dunque la proposta di legge cornice nella materia delle cave e delle torbiere ha come oggetto solo la fissazione dei principi generali, operata in armonia a scelte politiche di merito, ed esclude tassativamente qualsiasi altra norma che abbia un contenuto dispositivo della disciplina legislativa, non è per un eccesso di *favor regionis*, ma discende dalla concezione che si è illustrata della posizione dell'ordinamento regionale nell'ambito del sistema.

— Pertanto ci è sembrato che non possa formare oggetto di una legge cornice materia come gli elementi della organizzazione regionale e della distribuzione delle varie

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

potestà tra gli organi della regione, per quanto generali questi elementi possano essere. Si tratta in verità di questioni rimesse alla competenza statutaria delle regioni: il Parlamento non può occuparsene senza invadere la loro sfera di competenza.

Uguale considerazione vale per quanto concerne i procedimenti e la disciplina della funzione amministrativa, attiva e consultiva, le norme istitutive di riserva di legge regionale, il contenuto delle varie prescrizioni e, in ogni caso, le norme istitutive di una disciplina articolata e dettagliata. Non sembra conferente ad una legge di principi provvedere a disciplinare le vicende dei permessi di ricerca e degli atti di concessione, ad individuare gli organi della regione che, in rapporto ai vincoli della coltivazione delle cave e delle torbiere concorrono ai relativi procedimenti amministrativi, le forme ed il contenuto degli atti, i termini, se siano perentori oppure ordinatori, i modi, le condizioni e le eccezioni, la durata e la cedibilità delle concessioni, la loro rinnovabilità, la revocabilità e la decadenza, le sanzioni, le garanzie, ecc.

Se fosse così formulata, sia pure nella veste apparente di un atto generale, la legge esproprierebbe buona parte della potestà legislativa regionale, ed alla regione stessa non rimarrebbe che in effetti una potestà regolamentare.

La legge cornice, così definita, ben può nei principi che ne formano l'oggetto, procedere alle innovazioni che il legislatore ritenga mature e necessarie nella materia. Siamo lontani dalla ipotesi di un atto legislativo che raccolga le norme vigenti in una sorta di testo unico compilatorio. Invece proprio alla sua natura ed alle finalità che le vengono assegnate, la legge cornice deve corrispondere alle esigenze di un profondo rinnovamento, e soprattutto nella materia delle cave e delle torbiere, nella quale vige una disciplina ormai superata.

## II. Regime giuridico della proprietà.

1) Il regime giuridico della proprietà delle cave e delle torbiere ha vissuto storicamente alterne vicende, che in parte sono state determinate dalla evoluzione del contenuto proprio del diritto di proprietà della terra in via generale, ed in parte sono state determinate dall'influenza che hanno esercitato le esigenze autonome dello sfruttamento economico dei giacimenti.

Neppure quando il diritto di proprietà immobiliare ha conosciuto un contenuto amplissimo, oltrepassando la soglia del diritto privato per assumere lineamenti propri del diritto pubblico, gli interessi economici riferiti allo sfruttamento delle cave e delle torbiere hanno mancato di introdurre limitazioni e condizioni talvolta penetranti, e tali da svuotare almeno parzialmente il diritto di proprietà degli elementi della pienezza e della esclusività.

Per limitarci nel tempo ricorderemo che gli ordinamenti preunitari prevedono una gamma amplissima di ipotesi: si va dal sovrano motuproprio di Pietro Leopoldo che ripristina il *jus usque ad inferos* (13 marzo 1788), alla legge parmense del 1852 che parifica cave e miniere nella qualificazione demaniale, alla legge di Napoli del 1826 che, sia pure temporaneamente e con limiti e condizioni, autorizza tuttavia lo Stato a concedere la coltivazione delle cave al terzo nel caso del proprietario negligente (articolo 2).

Ciò è tanto vero che, nella lenta e difficile opera di unificazione delle norme relative alle cave e torbiere nella legislazione del Regno, il Parlamento si è trovato di fronte ad una pluralità di discipline vigenti negli antichi Stati, in buona parte sopravvissute fino alla promulgazione della legge mineraria del 1927, ed in qualche caso ritenuti ancora oggi vigenti per effetto della giurisprudenza delle corti superiori, nella quale gli elementi più strettamente riferiti a concezioni molto ferme circa la pienezza del diritto di proprietà, non mancavano tuttavia di prevedere esplicitamente ipotesi di limitazioni e talvolta di estinzione del diritto sulla cava e sulla torbiera, generalmente rapportate all'esigenza di conseguire l'utilizzazione industriale, o addirittura la esigenza di una migliore e più proficua utilizzazione.

2) Non è possibile peraltro introdurre un elemento certo ed obiettivo di distinzione, per qualificare diversamente il regime giuridico dei beni, tra le cave e le torbiere da una parte e le miniere dall'altra (Berio, La riforma della legislazione mineraria, 1928, 6, 73).

Questa impossibilità è condivisa dallo stesso legislatore del 1927, il quale fa esattamente risalire la distinzione introdotta nella legge a motivi di pura e semplice opportunità sociale e, tutto sommato, ad una graduazione degli interessi economici rap-

presentati in quel particolare momento dalle esigenze di sviluppo produttivo e di utilizzazione delle risorse del paese. Peraltro il valore formale della distinzione è stato anche negato, e da ultimo la negazione è ripresa nel parere della regione Emilia del 18 dicembre 1973, con acute considerazioni mentre la Corte costituzionale (sentenza 1967, n. 20) fa esplicito riferimento alla « comune ispirazione » della disciplina delle cave e delle miniere, giungendo a parlare per le prime di un diritto affievolito, a causa della destinazione a mezzo per realizzare un interesse pubblico. E la Corte ricorda che la stessa relazione al regio decreto 1443 del 1927 fa menzione, accanto alla demanialità delle miniere, ad una quasi demanialità delle cave, in conseguenza della « disponibilità del potere statale di concessione previsto per le cave ».

Vi è da aggiungere che la distinzione stessa, nell'ambito dell'ordinamento vigente, è posta dalla legge mineraria dopo un dibattito politico durato oltre cinquant'anni, nel quale solo lentamente si passò dalla iniziale impostazione privatistica all'affermarsi della natura demaniale dei giacimenti minerari.

La tesi della demanialità aveva avuto qualche prima applicazione nella legislazione del tempo di guerra, perché ritenuta più idonea all'obiettivo di mobilitare tutte le risorse per meglio sostenere lo sforzo bellico.

Essa prevalse nella legge mineraria perché ritenuta indispensabile al fine di favorire al massimo gli investimenti per lo sfruttamento delle risorse naturali rappresentate dalle miniere. E certo appaiono significative, per l'epoca in cui si manifestarono, le espressioni contenute negli atti preparatori della legge: « la scienza ha condannato, e per sempre, la concezione formale e manifestamente irrazionale del diritto di proprietà, posta a fondamento del sistema fondiario... Le facoltà del proprietario possono e debbono armonizzarsi con le esigenze crescenti della consociazione civile. D'altro canto, le necessità della pubblica economia consigliano, oggi più che in passato, di svincolare la disponibilità del sottosuolo da quella della superficie. Il superficiario raramente possiede la capacità tecnica ed economica che sono indispensabili per condurre le complesse aziende minerarie » (Relazione Belluzzo al Re per il regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443).

Il legislatore dunque non ha ritenuto, allora, di sacrificare l'obiettivo della massima convenienza nell'investimento alla rendita fondiaria, e per questa via è pervenuto alla demanialità del giacimento. Ed ha escluso da tale qualificazione le cave e le torbiere per il valore economico modesto del bene estratto, anche se poi, nella legislazione coloniale, la natura demaniale fu il « punto fermo » di tutta la disciplina delle cave, come delle miniere (Simoncelli, *La valorizzazione dell'Impero: il problema minerario*, Rivista italiana di scienze economiche, 1936, estratto 24).

Lo sviluppo dei processi economici, e il diverso apprezzamento che si manifesta nel calcolo dei margini di convenienza agli investimenti, suggerisce oggi un'altra valutazione. Gli elementi che devono essere considerati sono: il maggior peso che assume, nell'equilibrio economico generale, lo sfruttamento delle risorse interne, la maggior rigidità nella determinazione del profilo industriale.

Circa il primo va ricordato che nella situazione dello sviluppo economico e nei precari termini degli equilibri finanziari del paese, vi è una convenienza speciale ad utilizzare al massimo le risorse interne, sia sotto il profilo della disponibilità della produzione per il mercato nazionale, sia sotto il profilo del commercio con l'estero. Circa il secondo va ricordato che, con le rigidità introdotte in via irreversibile dal costo del lavoro nel conto dei costi di produzione, l'incidenza del costo rappresentato dal canone dovuto alla rendita fondiaria, può avere ed ha un peso specifico ben maggiore e dunque tale da scoraggiare l'investimento, o da rendere antieconomica la coltivazione dei giacimenti. Si tratta di un argomento che è stato già sviluppato e approfondito davanti alla Camera, con dati e riferimenti della cui fondatezza non è lecito dubitare (cfr. onorevole Mancuso, VI Legislatura, Discussioni, 22508 e seguenti, 25 giugno 1975). Di vario avviso furono le regioni, allora, nei pareri resi (v. in particolare Regione Lombardia, che ritiene « sproporzionata » la misura della demanializzazione, Regione Umbria in senso opposto).

Vi sono anche altre ragioni che riguardano la maggiore idoneità della qualificazione demaniale dei giacimenti per conseguire la tutela dei valori ambientali ed il rispetto dello sviluppo programmato del ter-

## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ritorio. Si ritiene utile ricordare, in proposito, l'ammonimento e la previsione che partono dalla sede regionale, meglio sensibile per sua natura all'immediatezza di tali problemi. « Dal dopo-guerra in poi... la situazione si è nettamente rovesciata, stante che il ricavo dei materiali dagli alvei dei corsi d'acqua, nonché l'estrazione dai terreni privati, per effetto della eccezionale espansione industriale, stradale, edile, ecc. del Paese, hanno assunto uno sviluppo impensato. Cosicché la coltivazione di detti beni, per rispondere alle pressanti richieste del mercato, è stata condotta talvolta anche da imprenditori improvvisati; senza conoscenza dei metodi estrattivi, determinando, molto spesso, gravi danni al paesaggio ed all'ambiente inteso nel suo più ampio significato. Si aggiunga che sul costo dei materiali, sempre crescente, si è fatto pesare anche non indifferentemente il peso della rendita fondiaria... Un elemento poi non trascurabile, per una completa visione del problema, è la situazione che potrà sorgere allorché lo Stato provvederà — e ciò non appare più procrastinabile — a vietare del tutto le estrazioni del materiale dagli alvei dei corsi d'acqua... gli estrattori ricercheranno il materiale richiesto dal mercato ricorrendo solamente alle cave dei privati » (regione Emilia, parere del 18 dicembre 1973).

Pertanto si ritiene di stabilire nella nostra proposta la natura demaniale delle cave e delle torbiere: si tratta per evidenti ragioni di demanio regionale.

3) I beni che per questa via entrano a far parte del demanio regionale sono costituiti dai giacimenti idonei allo sfruttamento industriale e dunque, con il loro esaurimento, vien meno lo stesso titolo della qualificazione demaniale. Inoltre si conserva il diritto del suolo come situazione giuridica distinta, nella condizione formale in cui si trova. Si tratta di una distinzione che risale alla più antica giurisprudenza (Cassazione di Roma, 11 febbraio 1879 in Giurisprudenza italiana XXXI, I, I, 734), in materia di miniere, ripresa dalla legislazione regionale (in particolare legge regionale della Toscana 9 novembre 1976 e osservazioni regione Emilia, cit.).

Perciò bisogna ritenere superato il parere del Consiglio superiore delle miniere, reso nella adunanza del 31 marzo 1973, che parla di una « sostanziale generalizzazione

della proprietà demaniale che conseguirebbe alla generica affermazione della appartenenza al patrimonio indisponibile della Regione delle cave e delle torbiere ». E per le stesse ragioni è apparso ultroneo assicurare il diritto al proprietario del fondo per eventuali occorrenze personali. Tale non è una coltivazione di cava, poiché manca il presupposto dell'esistenza di un giacimento sfruttabile industrialmente. Le regioni, se lo riterranno, potranno emanare norme su tale oggetto. Va ricordato un riferimento normativo al riguardo, che è l'articolo 60 c. 1 della legge regionale Sicilia 1956, n. 54.

4) Non vi è luogo ad alcun dubbio circa la conformità di tale principio generale dell'ordinamento ai principi costituzionali in materia di diritto di proprietà. La questione è stata sollevata nel dibattito alla Camera nella precedente legislatura, nel citato dibattito sul testo unificato delle proposte dell'onorevole Girardin e dell'onorevole Fracanzani con gli interventi dell'onorevole Amadei e dell'onorevole Tassi (VI Legislatura, Discussioni, 22511 e 22518, del 25 giugno 1975). Né vi è questione circa il preteso obbligo di indennizzo del privato proprietario, poiché ben può il legislatore determinare il passaggio alla proprietà pubblica, in vista di fini generali che riguardano il vantaggio della collettività, senza indennizzo alcuno, di intere categorie di beni, astrattamente e generalmente individuate, e per la loro localizzazione e per le loro caratteristiche peculiari, identificabili a priori per contrassegni intrinseci (v. Corte costituzionale 1967, n. 20). Già nel più volte ricordato dibattito parlamentare era stato osservato che inoltre l'indennizzo sarebbe stato inopportuno, perché gravante in modo insostenibile sulle regioni (VI Legislatura discussione, onorevole Fracanzani 22525).

Del resto la critica al mancato indennizzo, che fu sollevata in un quadro ben diverso di riferimenti costituzionali, riguardo alla demanializzazione delle miniere, fu prontamente confutata (Berio, la riforma citata, 18). Già comunque la questione, sollevata per un asserito contrasto tra il regio decreto 1927, n. 1443 e l'articolo 42 della Costituzione, è stata giudicata manifestamente infondata (Consiglio di Stato, sezione I, 7 luglio 1974, n. 2129).

Vi è infine un ulteriore argomento che consiglia l'estinzione del diritto di proprie-

tà privata sulle cave e torbiere, ed è la estrema incertezza circa la sua effettiva ricostruzione, che ha dato luogo a numerosi problemi pratici, con aspetti di conflittualità diffusa nei rapporti tra proprietà e locazione. Vi è, ad esempio, la norma singolare che pone, quale sanzione di alcuni inadempimenti del proprietario, il passaggio del bene al demanio. Il principale inadempimento sta nel mancato o insufficiente sfruttamento della cava: c'è da chiedersi cosa resta effettivamente del diritto di proprietà.

E ancora: quale reale differenza, che non sia di pura nomenclatura giuridica, esiste tra il diritto del proprietario del fondo sulla cava, che si risolve nel diritto a coltivarla e non comprende il diritto a non coltivarla, e la priorità che concordemente gli riconoscono i sostenitori della demanialità, nell'ottenimento della concessione allo sfruttamento, a pari condizione con i terzi? Tutta la questione si concentra nella sopravvivenza o meno di un profitto fondiario a carattere assolutamente parassitario.

E nessuna delle fonti che salvaguardano il diritto di proprietà privata sulle cave e sulle torbiere trascura la norma sanzionatoria di cui si è detto (legge regionale Veneto 1975, n. 36, articolo 8, comma primo; legge provinciale Bolzano 1976, n. 32, articolo 8, comma secondo; articolo 10, comma primo; articolo 11, comma primo; legge regionale Lombardia 1976, n. 92, articolo 15; legge regionale Emilia 1976, n. 17, articolo 7; legge regionale Abruzzo 1972, n. 17, articolo 3, lettera b; norme che si richiamano tutte all'articolo 45, comma secondo regio decreto 1927, n. 1443).

Per quanto attiene al canone va detto che non può ammettersi una disciplina che, sotto mentite spoglie, reintroduca nei fatti l'onere del canone fondiario, essendo questo che si vuole evitare, non già l'attribuzione soggettiva del canone stesso, a parte ogni considerazione sui limiti propri di una legge di principi. Il canone sarà quello delle concessioni che istituiscono il diritto del soggetto a compiere attività estrattive sul bene demaniale, con le caratteristiche proprie della *res* in commercio (Consiglio di Stato, prima sezione, 13 marzo 1974, n. 636).

È pacifico che il passaggio dei giacimenti costitutivi delle cave e delle torbiere non comprende eventuali impianti industriali né il materiale estratto disponibile presso

le cave e le torbiere, che restano di proprietà dell'attuale titolare.

III. *Vincoli generali alla ricerca e coltivazione.* 1) I vincoli generali alla ricerca ed alla coltivazione delle cave e delle torbiere discendono dai principi vigenti in merito alla tutela dell'ambiente ed allo sviluppo del territorio.

Per quanto concerne la tutela dell'ambiente, è da ritenersi richiamata la disciplina vigente per la conservazione dei valori paesaggistici, della flora e della fauna, della salubrità ed in genere dei valori ecologici delle zone interessate, nonché della protezione della salute degli addetti alla coltivazione dall'insorgere delle malattie professionali e dagli infortuni sul lavoro. Questi vincoli comprendono anche contenuti specifici, particolari, la cui individuazione non potrà essere fatta che in sede di legislazione regionale.

È opportuno precisare che tali vincoli per loro natura, si risolvono, per solito, nella specificazione del contenuto del rapporto di concessione, istituito tra la regione e chi coltiva la cava o la torbiera. Solo quando discendono da norme generali che pongono espressi divieti, stante la impossibilità di tutelare adeguatamente il bene concorrente della tutela di alcuni valori dell'ambiente, si possono tradurre in divieti assoluti. E infatti per assumere il contenuto di divieti assoluti sono necessari atti legislativi speciali, come prova il caso della legge 29 febbraio 1971, n. 1097, contenente norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive dei Colli Euganei (articolo 1, comma primo).

Circa i vincoli della tutela del territorio, la coltivazione delle cave e delle torbiere sarà subordinata alle scelte della programmazione territoriale, che, secondo l'ordinamento, comprendono appunto la pianificazione dell'uso delle risorse, anche in relazione al fabbisogno finanziario che deriva dall'uso stesso in rapporto agli sviluppi degli insediamenti e delle infrastrutture necessarie.

Del resto già l'ordinamento regionale mostra di voler fornire un adeguato risalto alla connessione tra la disciplina del territorio e la coltivazione delle cave e delle torbiere tanto che, ancor prima della legge cornice nella materia, si è provveduto in qualche caso ad emanare norme di regola-



## VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

mentazione per la « salvaguardia territoriale ed ambientale » e per il fine necessario « di garantire sia l'ordinato ed armonico sviluppo socio-economico... sia la tutela del lavoro e delle imprese » (legge regionale Emilia 1976, n. 17, articolo 1, comma primo). Il contenuto del piano regionale, secondo l'articolo 3, comma primo, della legge provinciale Bolzano 1976, n. 32 comprende la indicazione delle zone di influenza geografica di ogni giacimento, nonché l'inventario e la localizzazione delle aree suscettibili di attività estrattive, la legge regionale Veneto del 1975, n. 36 provvede analogamente (articolo 1, comma secondo), e così la legge regionale Lombardia del 1975, n. 92 (articolo 1, comma primo).

Vale il rilievo fatto in precedenza, e cioè che si tratta di un vincolo alla utilizzazione del giacimento afferente al contenuto del rapporto di concessione. In più va chiarito che trattandosi di subordinare una attività produttiva alla programmazione dell'assetto del territorio, il sacrificio implicito che ciò comporta non può non essere collegato a scelte che prevedano anche misure finanziarie in favore dello sviluppo delle attività produttive in questione. Tale è il motivo per il quale la norma proposta fa esplicito riferimento ai piani territoriali ed

alle previsioni finanziarie coordinate ad essi.

Viceversa i vincoli dell'equilibrio idrogeologico, geomorfologico, ed in genere della sicurezza del territorio, devono considerarsi limiti assoluti.

IV. *Regime transitorio.* Per ragioni di principio, ma anche per ragioni di indole pratica, non sembra opportuno istituire un regime transitorio, che disciplini la materia nel periodo intercorrente dall'entrata in vigore della legge cornice alla emanazione della singola legge regionale.

Conformemente a quanto è stato già esattamente osservato (parere regione Emilia 18 dicembre 1973) si propone che resti in vigore, per questo periodo, l'attuale disciplina. È preferibile, da tutti i punti di vista, che la legge cornice resti una legge di soli principi, e che alla regolazione sistematica della materia, posta in essere dall'attuale legislazione mineraria, si sostituisca la regolazione predisposta dalla regione con pari organicità, senza la soluzione di continuità rappresentata da una congerie di norme transitorie. Un esame delle norme già proposte nella precedente legislatura convince di ciò.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

I principi fondamentali nella materia delle cave e delle torbiere, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, sono previsti dalla presente legge.

### ART. 2.

Le cave e le torbiere, in quanto giacimenti suscettibili di sfruttamento industriale, fanno parte del patrimonio regionale indisponibile.

Nel caso in cui siano di proprietà dei comuni, fanno parte del patrimonio comunale indisponibile.

I diritti di proprietà ed ogni altro diritto reale, a qualsiasi titolo costituito, su tali beni, sono estinti.

ART. 3.

La ricerca per la coltivazione delle cave e delle torbiere è libera e può subordinarsi al permesso dell'autorità solo per il pubblico interesse e per l'interesse legittimo dei terzi.

ART. 4.

La coltivazione delle cave e delle torbiere avviene mediante il rapporto di concessione a tempo determinato.

Il proprietario del suolo ha la precedenza, a parità di condizioni, nell'attribuzione della concessione.

Le norme in materia, devolute alla competenza delle Regioni, assicureranno la tutela dei valori ambientali e si uniformeranno alla programmazione territoriale, secondo i piani di sviluppo e finanziari.

L'equilibrio idrogeologico e geomorfologico, nonché le condizioni di sicurezza del territorio, devono in ogni caso essere garantiti, anche con il divieto assoluto della ricerca e della coltivazione, se necessario.

ART. 5.

L'attribuzione delle competenze in materia di controllo e di vigilanza sulle attività di coltivazione delle cave e delle torbiere è disposta conformemente alle norme sul decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni.

ART. 6.

Fino a quando la Regione non avrà emanato le norme relative alla disciplina giuridica della ricerca e della coltivazione delle cave e delle torbiere, si applicano le norme vigenti.

ART. 7.

Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge e in particolare l'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927. n. 1443.