

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1476

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MERLONI, PORTATADINO, CASTELLUCCI, TESINI ARISTIDE, GOTTARDO, SPOSETTI, ORSINI BRUNO, SABBATINI, MAZZOLA, SANESE

Presentata il 19 maggio 1977

Norme generali per la legislazione regionale in materia di cave e torbiere

ONOREVOLI COLLEGHI! — Tra le materie delegate dalla Costituzione al potere legislativo delle regioni, sono comprese le cave e le torbiere.

In effetti, tale delega, al momento attuale, non si è potuta tradurre in termini pratici per la mancanza di un quadro generale di riferimento; per cui la ricerca e l'esercizio delle cave e delle torbiere è tuttora regolata con il regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443, oramai inadeguato ai tempi e alle esigenze nuove.

Il suddetto regio decreto, infatti, nasceva dalla esigenza fondamentale di semplificare le norme e rendere più rapida ed efficace la coltivazione delle miniere e delle cave.

La stessa relazione introduttiva ad esso dichiara di ispirarsi « unicamente alle esigenze dell'industria e della economia pubblica ».

Esso, inoltre, mentre detta precise regole per l'apertura e l'esercizio delle miniere, si limita a sancire che « le cave e le torbiere sono lasciate in libera disponibilità al proprietario del suolo » (articolo 45).

Un regime, quindi, per le cave e le torbiere, altamente permissivo, quando non indiscriminatamente incentivante.

L'evoluzione della coscienza sociale, accanto alle esigenze peraltro inderogabili dello sviluppo economico, e quindi, nel nostro caso particolare, dello sfruttamento delle cave e delle torbiere, ha sviluppato le esigenze di un equilibrato utilizzo del territorio, del rispetto del paesaggio e dell'ambiente, del controllo attento delle situazioni idrogeologiche.

Sono obiettivi di qualità che oramai non possono essere disgiunti dagli obiettivi di quantità.

A questa presa di coscienza non ha corrisposto un altrettanto rapido adeguamento delle leggi.

Abbiamo così assistito alla apertura e allo sviluppo indiscriminato di cave che in taluni casi hanno procurato guasti irreparabili al paesaggio e al territorio senza che esistesse lo strumento giuridico per regolarne l'uso e impedirne l'abuso.

L'esigenza di regolare la materia su nuove basi veniva manifestata da tempo

dall'opinione pubblica e recepita dal Parlamento.

Infatti sia nella V come nella VI legislatura, venivano presentati alla Camera e al Senato disegni di legge, che decadde per lo scioglimento delle Camere.

Occorre dire che il dibattito parlamentare nell'ultima legislatura era arrivato ad uno stato abbastanza avanzato essendo stato approvato, alla Camera dei deputati, un testo che unificava i diversi disegni di legge e superava un punto nodale della questione, e cioè quello relativo all'istituto giuridico che avrebbe dovuto regolare l'esercizio delle cave e delle torbiere.

Si è discusso lungamente, infatti, se tale istituto dovesse essere l'autorizzazione o la concessione.

Nel primo caso, la disponibilità delle cave sarebbe stata lasciata al proprietario del fondo e la sua coltivazione soggetta ad una autorizzazione della pubblica autorità.

Nel secondo caso, la cava sarebbe divenuta patrimonio della regione e il suo sfruttamento sarebbe stato oggetto di concessione.

La questione, come si è detto, ha generato un ampio ed approfondito dibattito che non ha potuto non influire sull'iter di questa importante normativa.

Il disegno di legge approvato nella scorsa legislatura ha risolto la questione regolando la coltivazione delle cave e delle torbiere con il regime di autorizzazione ma con molte norme limitative.

L'istituto della concessione viene mantenuto nella ipotesi che l'esercente già autorizzato non sfrutti convenientemente la cava.

In tal caso, infatti, essa passerebbe al patrimonio della regione.

La scelta dell'istituto dell'autorizzazione ci sembra la più rispondente al problema.

La rilevanza delle cave e delle torbiere non è infatti tale da rendere necessario il loro passaggio al patrimonio pubblico, anche in considerazione del fatto che nel maggior numero dei casi il peso economico di esse è del tutto marginale.

Un discorso diverso va fatto al contrario per le miniere, per le quali si impone il regime della concessione sia in dipendenza della natura demaniale del sottosuolo, sia per la loro rilevanza ai fini dell'economia nazionale specie per certi tipi di minerali,

sia infine per la non coincidenza tra l'estensione delle coltivazioni e quella del territorio superficiale sovrastante che darebbe luogo a difficili definizioni del diritto di proprietà.

Questa distinzione è già recepita dal regio decreto del 1927 che prevede il regime della concessione per le miniere ma non per le cave.

E di tale avviso è anche il Consiglio superiore delle miniere il quale, interpellato in proposito in sede di dibattito alla Camera, argomenta che « a differenza delle miniere, le cave sostituiscono un bene non agevolmente distinguibile dal suolo... e che la stessa individuazione del bene "cava" distinto dal bene "suolo", avviene per effetto dell'attività estrattiva, non essendo dato compiere una caratterizzazione *a priori* delle cave in funzione di particolari qualità del materiale estrattivo, posto che qualunque materiale calcareo è suscettibile di una utilizzazione.

D'altra parte l'attuale disciplina, che prevede l'espropriazione delle cave e delle torbiere nel caso che il proprietario non intraprenda la coltivazione o non dia ad essa sufficiente sviluppo si è dimostrato più che idonea a garantire l'interesse pubblico... ».

Aggiungeremo che l'oggetto fondamentale della legge proposta è quello di regolare una materia finora priva di specifiche norme, ed a questo scopo la autorizzazione risponde tanto bene quanto la concessione; con lo svantaggio, per questa ultima, di comportare una inutile e complessa limitazione del diritto di proprietà e una serie di difficoltà collegate col passaggio in proprietà alle regioni di tutte le cave e torbiere esistenti su tutto il territorio nazionale.

Infine il fatto che l'autorizzazione debba essere concessa nell'ambito dei piani regionali di sviluppo, ci sembra una sufficiente garanzia di coordinamento e di controllo dell'attività estrattiva da parte della autorità pubblica.

In relazione a quanto precede, ci pare opportuno riproporre alla Camera un disegno di legge, che, sia pure con alcune modifiche rispondenti ad esigenze manifestatesi nel frattempo, ricalca sostanzialmente uno schema di provvedimento legislativo già elaborato e discusso nella precedente legislatura.

I principi fondamentali su cui questa proposta di legge si basa sono in sintesi:

l'abolizione della libera disponibilità alla coltivazione delle cave e torbiere e la introduzione dell'istituto dell'autorizzazione da parte della regione sia per la ricerca che per la coltivazione;

l'obbligo del rispetto ambientale, che si concreta nella sistemazione dei terreni circostanti a carico del titolare dell'esercizio delle cave e torbiere;

l'obbligo di tenere conto, nel rilascio dell'autorizzazione, del paesaggio e dell'ambiente, delle condizioni idrogeologiche, della stabilità delle aree interessate, della salubrità delle zone circostanti.

Il lungo iter parlamentare e la sempre più impellente necessità di dare norme adeguate alla materia, rendono l'approvazione di questa normativa sempre più urgente tanto più se si considera il fatto che talune regioni hanno già emesso leggi regionali in materia debitamente vistate dal Commissario del Governo e quindi operanti nella loro pienezza.

Ulteriori indugi all'approvazione della presente proposta di legge favorirebbero la ulteriore possibilità dell'entrata in vigore di norme regionali prive di un riferimento unico per tutto il territorio nazionale.

Passando all'esame degli articoli rileviamo quanto segue:

l'articolo 1 prevede i principi generali a cui devono attenersi le regioni per regolare la materia:

la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere sono soggette ad autorizzazione da parte della regione;

l'autorizzazione non può essere ceduta a terzi senza il consenso della regione pena la revoca; la revoca comunque può essere disposta dalla regione per sopravvenute esigenze di interesse pubblico;

l'autorizzazione deve essere inquadrata nei piani pluriennali di assetto territoriale;

il titolare dell'autorizzazione deve sistemare a sue spese il suolo al termine delle coltivazioni.

L'articolo 2 dispone che le norme per il rilascio e la durata dell'autorizzazione da parte della regione tengano conto della tutela del paesaggio e dell'ambiente, dalla salubrità della zona circostante, degli interessi e della sicurezza dei terzi e dei preminenti

interessi generali; stabiliscano la tassa di autorizzazione e prevedono i termini per l'adempimento dell'istruttoria.

L'articolo 3 prevede che la regione stabilisca l'indennizzo da corrispondere all'esercente il fondo, qualora esso sia coltivato a qualunque titolo.

L'articolo 4 prevede l'applicazione degli articoli 29, 31 e 32 del regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443, ivi sostituendo agli organi dello Stato gli organi regionali.

Tali norme riguardano l'obbligo della fornitura di dati statistici, l'obbligo del risarcimento dei danni a terzi, la dichiarazione di pubblica utilità delle opere accessorie. L'articolo 4 prevede, anche, che le modifiche all'elenco dei materiali rientranti nella categoria delle miniere debba essere regolata con legge dello Stato e che per autorizzazioni all'estrazione in zone demaniali dello Stato debba essere richiesto il parere delle regioni interessate.

L'articolo 5 prevede che le cave e le torbiere possono passare al patrimonio indisponibile della regione, qualora il proprietario del suolo o il suo avente causa non richiedono l'autorizzazione o lo sfruttamento e lo stesso sia dichiarato dalla regione di preminente interesse pubblico.

Analogamente l'articolo 6 prevede tale procedura qualora il titolare dell'autorizzazione non intraprenda la coltivazione della cava o non dia sufficiente sviluppo.

L'articolo 7 prevede la sanzione dell'ammenda fino a 50 milioni a chi intraprende la coltivazione di cave o torbiere senza la autorizzazione o non provvede alla sistemazione dei luoghi escavati.

L'articolo 8 prevede che i contratti di affitto dei terreni necessari siano depositati in copia presso la regione.

Viene prevista l'istituzione di una Commissione regionale che scaturisce il canone di affitto qualora vi sia disaccordo tra le parti. È apparsa una inutile limitazione del diritto alla libera contrattazione lo stabilire d'autorità i limiti del canone di affitto come era stato proposto nella precedente legislatura. Ci è parso invece opportuno che l'autorità intervenga a dirimere il disaccordo.

Con lo stesso spirito è stato concepito l'articolo 9 che regola la compravendita dei terreni.

L'articolo 10 prevede che per le attività in atto debba essere richiesta l'autorizzazione a proseguire l'attività entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 11 dispone che fino alla emanazione delle leggi regionali, l'autorizzazione del Presidente della regione rispetti le norme generali della legge proposta.

L'articolo 12 sopprime le norme del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e mantiene in vigore le disposizioni riguardanti la tutela dei Colli Euganei.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere è regolata dalle seguenti norme generali, alle quali deve uniformarsi la legislazione delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, cui non sia attribuita competenza esclusiva dal proprio statuto:

a) la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere sono subordinate ad autorizzazione regionale;

b) l'autorizzazione deve essere rilasciata sulla base degli strumenti di pianificazione territoriale delle regioni e dei comuni;

c) l'autorizzazione non può essere ceduta a terzi senza il consenso delle autorità regionali, pena la revoca della autorizzazione stessa;

d) l'autorizzazione può essere revocata, con provvedimento motivato dei competenti organi della regione, in caso di insufficiente sfruttamento, per sopravvenute esigenze di interesse pubblico, in qualunque momento, con lo stesso procedimento per il rilascio previsto dai successivi articoli della presente legge;

e) il titolare dell'autorizzazione è tenuto alla sistemazione del suolo al termine della coltivazione, con possibilità da parte della regione di seguire d'ufficio i lavori relativi con procedimento di rivalsa ai sensi delle leggi regionali o, in difetto, ai sensi della legge 14 aprile 1910, n. 639;

f) non costituisce esercizio di cava la estrazione dal proprio fondo di materiale utilizzato esclusivamente per la propria casa di abitazione o per opere agricole che insistono sul fondo.

ART. 2.

Le leggi regionali in materia di cave e torbiere devono prevedere in modo specifico:

le norme per il rilascio e la durata della autorizzazione;

le norme per l'esercizio delle cave e delle torbiere;

le prescrizioni da rispettare per la tutela del paesaggio e dell'ambiente per la stabilità delle aree interessate, per la salubrità della zona circostante, per la sicurezza degli interessi dei terzi e dei preminenti interessi generali;

l'ammontare della tassa di autorizzazione che deve essere proporzionata alla superficie dell'area interessata e tenere conto dell'eventuale indennizzo di cui al successivo articolo 3;

i termini per l'espletamento degli adempimenti istruttori.

ART. 3.

Nel caso in cui il terreno, sul quale è concessa l'autorizzazione ad esercitare l'attività estrattiva, è coltivato da enfiteuta, mezzadro, colono o affittuario, il vincolo di patto agrario s'intende risolto e la regione, nel disciplinare di autorizzazione, stabilisce l'indennità da corrispondere all'esercente il fondo in base alle norme vigenti in materia di patti agrari.

ART. 4.

Sono applicabili alle cave ed alle torbiere le disposizioni degli articoli 29, 31 e 32 e le altre norme del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, che non siano incompatibili con le disposizioni della presente legge, intendendosi comunque sostituiti agli organi dello Stato i competenti organi regionali.

Qualsiasi ampliamento delle sostanze rientranti nella categoria delle miniere ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, deve essere stabilito mediante legge dello Stato previa consultazione con le regioni.

L'estrazione, in zona di demanio pubblico statale o di patrimonio indisponibile dello Stato, dei materiali di cui all'articolo 2, terzo comma, del citato decreto n. 1443, deve essere preceduta dal parere obbligatorio della regione interessata.

ART. 4.

Nel caso in cui il proprietario del suolo o il suo avente causa non richieda l'autorizzazione allo sfruttamento della cava o

della torbiera e la regione dichiara l'interesse pubblico allo sfruttamento stesso, essa fissa un termine per la richiesta dell'autorizzazione.

Trascorso inutilmente tale termine, la cava o la torbiera passa nel patrimonio indisponibile della regione a norma dell'articolo 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

La regione stessa può dare in concessione l'esercizio, in conformità delle norme contenute nel titolo II del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

ART. 6.

Nel caso che l'esercente non intraprenda la coltivazione della cava o della torbiera o non vi dia sufficiente sviluppo e la regione dichiara l'interesse pubblico allo sfruttamento, l'autorizzazione concessa al proprietario, previa la fissazione di un termine per l'inizio, la ripresa o l'intensificazione dei lavori, va dichiarata decaduta. Qualora il titolare dell'autorizzazione non sia stato il proprietario, quest'ultimo può chiedere il subingresso nella coltivazione con le modalità fissate dalla regione. La decadenza dell'autorizzazione per mancato sfruttamento o non sufficiente sviluppo comporta il passaggio della cava o torbiera nel patrimonio indisponibile della regione a norma dell'articolo 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e la regione stessa può dare in concessione l'esercizio, in conformità delle norme contenute nel titolo II del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

ART. 7.

Chiunque intraprenda attività di coltivazione di cave o torbiere senza avere ottenuto la prescritta autorizzazione è punito con l'ammenda da lire 500 mila a lire 50 milioni; alla stessa pena è soggetto il coltivatore che non provveda alla migliore sistemazione dei luoghi adattati secondo le istruzioni della regione, fermo il potere della regione di provvedere di ufficio con rivalsa delle spese sull'inadempiente.

ART. 8.

I contratti di affitto dei terreni necessari per l'esercizio delle cave e torbiere devono essere depositati in copia presso la regione.

Il canone di affitto nei contratti di locazione delle cave e delle torbiere deve essere congruo e adeguato alla effettiva resa della cava.

Presso ogni regione è costituita una commissione composta di sei membri, di cui quattro in rappresentanza delle categorie interessate in numero paritetico, designati dalle organizzazioni nazionali più rappresentative e due esperti designati dalla Giunta regionale, con il compito di esprimere motivato parere in caso di disaccordo delle parti sulla entità del canone di affitto.

La commissione può effettuare, su richiesta anche di una sola delle parti, controlli e ispezioni per determinare la resa della cava ai fini della determinazione della congruità del canone di affitto.

ART. 9.

Il prezzo di vendita dei terreni inclusi negli strumenti di pianificazione territoriale di cui all'articolo 1 lettera b), per i quali il proprietario abbia già ottenuto l'autorizzazione alla ricerca o alla coltivazione di una cava o di una torbiera o comunque possa, in base ai suddetti strumenti, ottenerla, deve essere congruo.

In caso di disaccordo tra le parti si applica quanto disposto dal terzo e quarto comma dell'articolo precedente.

ART. 10.

Per le attività in atto l'esercente, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, è tenuto a presentare istanza al presidente della Giunta regionale per ottenere l'autorizzazione a proseguire l'attività.

L'autorizzazione può essere subordinata soltanto all'impegno di sistemazione dei terreni da realizzarsi durante o al termine della coltivazione ed alla prestazione di adeguate garanzie, nonché al rispetto da parte dell'esercente dei limiti e delle condizioni cui la coltivazione sia già stata sottoposta.

Il presidente della Giunta regionale si pronuncia entro novanta giorni dalla data di presentazione della domanda.

Ove l'istante non presenti domanda per il rilascio dell'autorizzazione nel termine sopra indicato, la regione sospende l'attività di coltivazione e fissa un termine massimo di 30 giorni per l'adempimento degli obblighi di cui sopra.

Trascorso infruttuosamente tale termine, la Giunta regionale adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse pubblico.

ART. 11.

Fino all'emanazione delle legislazioni regionali, la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere, sono comunque soggette ad autorizzazione del Presidente della Giunta regionale da rilasciarsi a norma degli articoli 2, 3 e 4 della presente legge, entro 90 giorni dalla richiesta.

ART. 12.

Sono soppressi l'articolo 45 e l'ultimo comma dell'articolo 64 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443. Sono fatte salve le disposizioni della legge 29 novembre 1971, n. 1097.

È abrogata ogni altra disposizione di legge che preveda una disciplina speciale in materia di cave e torbiere per determinate zone del territorio nazionale.