

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1794}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MATTEOTTI, LONGO PIETRO, BERTOLDI, CIAMPAGLIA,
SCOVACRICCHI, REGGIANI, VIZZINI, PANNELLA**

Presentata il 12 ottobre 1977

Legge quadro in materia di cave e torbiere

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'attività estrattiva di cava, ha potuto esplicarsi al di fuori di ogni controllo urbanistico e programmazione economica, ha raggiunto, soprattutto negli ultimi trent'anni, livelli quantitativi vertiginosi e ha provocato danni ambientali di proporzioni e gravità eccezionali sia nei territori collinari che nell'alveo dei fiumi ed in pianura.

Per avere un'idea dell'ampiezza del fenomeno sono sufficienti pochi dati desunti dalle stesse denunce dei cavaatori: nel 1953 furono registrate estrazioni per 51.494 milioni di tonnellate di materiali litoidi mentre nel 1973 dai 9.766 giacimenti in esercizio sono risultati escavati 270.296 milioni di tonnellate.

L'espansione è stata favorita dall'applicazione di tecniche estrattive in cui i mezzi meccanici hanno espulso progressivamente aliquote sempre più elevate di lavoratori per cava.

Convegni di studio e indagini scientifiche sopra il problema estrattivo in Italia hanno concordemente individuato in una legislazione statale arcaica e del tutto inadeguata la causa fondamentale dei profondi

sbilanciamenti territoriali arrecati dalle escavazioni.

Tale materia è tuttora disciplinata dall'articolo 45 del regio decreto 29 gennaio 1927, n. 1443 (noto con l'appellativo di « legge mineraria ») modificato dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1965, n. 620, dagli articoli 826 e 840 del codice civile, nonché, in previsione dell'ordinamento regionale, dall'articolo 11, quinto comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2, con la quale si è attuato il trasferimento della materia dallo Stato alle regioni a statuto ordinario.

In base alla predetta normativa, le cave e le torbiere sono lasciate nella disponibilità del proprietario del suolo che è libero di sfruttarle a suo piacimento, essendo sufficiente la denuncia dell'attività al competente ufficio del distretto minerario ai soli fini statistici e di polizia mineraria; anzi, il cavatore è stimolato dalla legislazione vigente a sviluppare la cosiddetta coltivazione del giacimento al punto che, in caso di mancato o insufficiente sfruttamento, la cava

viene sottratta alla sua disponibilità e passa nel patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione: lo Stato, prima, ed ora le regioni a statuto ordinario. Senonché, la disciplina legislativa statale basata essenzialmente sul citato articolo 45 del regio decreto n. 1443 del 1927 — che riflette una situazione di limitate escavazioni e di tecniche estrattive artigianali — si è dimostrata totalmente incapace di incanalare e controllare indiscriminate escavazioni praticate, specie nel dopoguerra, con l'uso di mezzi meccanici e di esplosivi di straordinaria potenza.

Le carenze della normativa statale vigente sono balzate più evidenti in seguito al trasferimento dei poteri alle regioni. Sollecitate a dirimere legislativamente i contrasti sempre più acuti fra le esigenze produttive e quelle di tutela le amministrazioni regionali hanno incontrato un limite invalicabile e paralizzante nella disciplina di riferimento statale ancora esistente, talché le leggi regionali in materia si sono rivelate spesso inoperanti: situazioni di grave disagio sono state denunciate dalle stesse regioni, dalle comunità locali e dagli operatori del settore convinti della necessità di una certezza giuridica.

Di qui l'indifferibilità di una normativa-cornice statale diversa dall'attuale che, in esecuzione della disposizione costituzionale contenuta dall'articolo 117, stabilisca dei « principi fondamentali » entro i cui limiti di carattere generale le singole regioni possano emanare norme legislative dirette a contemperare le diverse esigenze emergenti.

Il primo anacronismo da superare è quello relativo all'incorporazione del diritto di escavazione in quello di proprietà del suolo: la norma di cui all'articolo 1, nel sancirne la separazione, si armonizza perfettamente con il nuovo regime dei suoli e con l'istituto concessorio dallo stesso introdotto e trova l'autorevole conforto della costante giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di cave e torbiere.

L'articolo 2 contiene l'elencazione dei principi fondamentali ai quali dovrà uniformarsi l'attività legislativa delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale cui non sia attribuita dal proprio statuto competenza primaria. La ricerca e lo sfruttamento delle cave sono subordinate, rispettivamente, al permesso e alla concessione da parte dei competenti organi regionali (n. 1 lettera a), sono sottoposte al con-

trollo urbanistico dei comuni e dei comprensori (n. 1 lettera b), rientrano in un piano estrattivo interregionale di coordinamento contemplante previsioni di durata e di quantità dell'attività estrattiva (n. 1 lettera c); l'attività di cava non può essere esercitata nei territori che siano oggetto di tutela ambientale per fini di interesse paesistico, idrogeologico, naturalistico, storico e archeologico (n. 2), venendosi così ad eliminare i motivi di più acceso contrasto e di più aspra contestazione che hanno sinora incontrato le escavazioni nelle località vincolate ai sensi delle leggi 1° giugno 1939, n. 1089, 26 giugno 1939, n. 1497 e del regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3257 e successive modifiche nonché negli ambiti territoriali destinati a parchi e riserve naturali o ricadenti nella perimetrazione urbana nei centri abitati; negli atti di concessione le autorità regionali hanno il potere di stabilire particolare modalità di escavazione al fine di ridurre al minimo i deterioramenti dell'ambiente e di facilitare il ripristino, che, con un'espressione significativa, viene definito riabilitazione dell'assetto ambientale (n. 3); si prevede la possibilità di revoca della concessione per sopravvenute e comprovate ragioni di interesse pubblico (n. 4); si prescrive la presentazione da parte dell'estrattore richiedente la concessione di un piano di cava e di un progetto di riabilitazione dell'assetto ambientale (n. 5), le cui opere dovranno essere collaudate da una commissione interdisciplinare di nomina regionale presieduta dall'assessore competente (n. 6); il versamento di una cauzione a garanzia dei lavori di sistemazione e la direzione dei lavori sia per la coltivazione delle cave sia per il ripristino (nn. 7 e 8).

I comuni e i comprensori, ivi comprese le comunità montane, potranno esercitare il controllo delle attività estrattive approvando entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge le varianti che contemplino le eventuali zone in cui l'escavazione sia consentita nonché la destinazione delle stesse al termine della concessione, con esclusione per evidenti esigenze di interesse pubblico, soprattutto di ordine igienico-sanitario, delle discariche controllate e incontrollate di rifiuti e con priorità alla utilizzazione agricola, alla rifeostazione, alle attività ricreative pubbliche, alla piscicoltura e all'allevamento in riserva di avifauna acquatica. Nei comuni che non si muniscano di strumenti urbanistici o non adottino le varianti di destinazione d'uso previste nella presente leg-

ge-cornice, le escavazioni non potranno iniziare o proseguire (articolo 3).

La previsione dell'inquadramento dell'attività di cava negli strumenti urbanistici non attua soltanto un obiettivo essenziale di governo del territorio, ma rappresenta anche un interessante momento di raccordo tra l'ente locale e quello regionale.

La regione è chiamata ad un censimento ubicazionale delle risorse estrattive del suo territorio, ad un programma di produzione estrattiva quantitativamente e qualitativamente vincolante e da sottoporsi a periodica verifica in difetto del quale l'attività estrattiva non può iniziare o proseguire, ad un coordinamento con i programmi delle altre regioni da attuarsi, in relazione alla programmazione economica nazionale, a cura di una Commissione formata da un rappresentante di ogni regione e deputata a predisporre il programma estrattivo nazionale, sentito un comitato consultivo composto da esperti di designazione regionale (articolo 4).

Qualsiasi trasferimento delle sostanze minerali della categoria delle cave a quella delle miniere previsto dall'articolo 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, non è più affidato al potere esecutivo centrale, ma ad una legge dello Stato previa consultazione con le regioni (articolo 5).

In attesa dei programmi regionali di produzione estrattiva è affidato a ciascuna regione il compito di emanare disposizioni transitorie per il rilascio dei permessi e delle concessioni sulla base dei principi fondamentali dettati dalla presente legge e per l'adeguamento delle attività in esercizio al regime concessorio (articolo 6).

Incuranti del richiamo esercitato sul turismo straniero dalle risorse naturali, climatiche e paesistiche del nostro Paese, e dell'importanza per l'economia nazionale dell'afflusso in Italia di valuta pregiata, in questi anni abbiamo assistito inerti al fenomeno irreversibile del saccheggio di ambienti collinari irripetibili e non ricostituibili, consentendo l'esportazione di materiali vili persino in Stati diversi da quelli appartenenti alla Comunità economica europea, come la Svizzera, che preferisce importare dall'Italia piuttosto che compromettere, dilapidando il suo prezioso patrimonio montano, risorse turistiche alle quali sono legate, sia pure in parte, le sue fortune economiche.

La constatazione di tale situazione di fatto impone di vietare l'esportazione — con

esclusione degli Stati verso i quali esistono impegni internazionali collegati con il Trattato di Roma — quantomeno dei materiali cosiddetti non ornamentali, vuoi per il loro minor pregio economico vuoi per i guasti più massicci che la loro estrazione comporta (articolo 8).

Per connessione di materia più che per analogia di regime giuridico, appare opportuno rivedere la normativa vigente in tema di escavazione di inerti dai corsi d'acqua, risalente ad una legge delegata dei primi anni del secolo.

L'articolo 97, primo comma, lettera *m*, del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e successive modifiche ed integrazioni consente l'estrazione dei materiali litoidi dai greti dei fiumi e dei torrenti, ma le modalità dell'uso che sinora si è fatto del demanio fluviale e le proporzioni del fenomeno hanno cagionato danni incalcolabili in termini di dissesto geologico, di inquinamento della falda freatica con grave pregiudizio per l'economia agricola e di sconvolgimento idraulico, essendo ormai accertato il rapporto di causa ad effetto fra escavazione in alveo, aumento della velocità di corrivazione e alluvioni. Appelli autorevoli e prestigiosi suggeriscono di rovesciare la logica che sin qui ha presieduto alle facili autorizzazioni e di permettere la rimozione degli inerti, a giudizio dell'autorità tecnico-amministrativa istituzionalmente preposta alla manutenzione idraulica, soltanto nei casi in cui essa sia indispensabile ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza e di stabilità dell'assetto idraulico del corso dell'acqua; l'affidamento dell'incarico di esecuzione delle opere a seguito di appalto e soprattutto l'alienazione dei materiali di risulta con la procedura dei pubblici incanti sono due garanzie ai fini del perseguimento degli obiettivi di interesse generale voluti dalla legge (articolo 7).

Infine, uno degli aspetti più qualificanti e più innovatori è rappresentato dall'introduzione nel nostro ordinamento giuridico della figura del delitto ambientale, proposta anche dalla benemerita e inascoltata Commissione di indagine Franceschini (1964) in considerazione della rilevante incidenza sociale e delle numerose implicazioni negative, per l'uomo e per la comunità in cui esso vive, che i reati in questo campo sono venuti assumendo. L'entità delle sanzioni pecuniarie è equamente commisurata al valore economico del profitto dell'attività illecita; la confisca dei materiali lapidei e del-

le attrezzature nonché l'ordine di sistemazione dei luoghi mirano ad accrescere l'efficacia dissuasiva che la nuova legge pone al centro di un'azione tesa a prevenire prima ancora che a reprimere (articolo 9).

Il regime così introdotto dalla presente legge, della quale si sollecita l'approvazione, costituisce un quadro armonico e corretto nel quale gli enti locali e le regioni svolgono i ruoli e le funzioni che ad essi competono in base alla Costituzione e alle al-

tre leggi, restando demandata allo Stato — secondo la lettera e lo spirito dell'articolo 17, primo comma, lettera a), della legge delega 16 maggio 1970, n. 281, per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario — la « funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali ».

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La proprietà del suolo non comporta il diritto all'esercizio di cave e torbiere nel suolo stesso.

ART. 2.

L'attività legislativa delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, cui non sia attribuita dal proprio statuto competenza primaria, deve uniformarsi in materia di cave e torbiere ai seguenti principi fondamentali:

1) la ricerca e la coltivazione delle cave e torbiere sono subordinate:

a) al permesso di ricerca e alla concessione di coltivazione da rilasciarsi dai competenti organi regionali;

b) alla possibilità di destinazione estrattiva dell'area interessata negli strumenti urbanistici comunali e comprensoriali;

c) al coordinamento delle previsioni temporali e delle ripartizioni quantitative e qualitative delle singole regioni del piano estrattivo interregionale previsto dall'articolo 4 della presente legge per quanto si riferisce alla Regione nel cui ambito si intende attuare la ricerca e la coltivazione;

2) negli ambiti territoriali che già sono stati o che saranno oggetto di tutela ambientale mediante disposizioni legislative o provvedimenti amministrativi per fini paesistici, idrogeologici, naturalistici, storici, archeologici, sono vietate le attività estrattive e cessano quelle in funzione all'entrata in

vigore della presente legge con conseguente immediata revoca della concessione o, se la normativa di tutela o le dichiarazioni di pubblico interesse vengono successivamente, la cessazione e i conseguenti provvedimenti di revoca delle concessioni avverranno nel momento in cui la tutela ambientale diverrà operante in base alla nuova normativa;

3) l'autorità concedente può prescrivere particolari modalità di escavazione atte a minimizzare il deterioramento dell'ambiente e a facilitarne la riabilitazione al termine dell'attività estrattiva;

4) la concessione può essere revocata con provvedimento motivato, oltre che nell'ipotesi prevista al numero precedente in cui la revoca opera automaticamente, per sopravvenute esigenze di interesse pubblico in qualunque momento, con lo stesso procedimento per il rilascio previsto dalla legge regionale;

5) il richiedente la concessione deve presentare un piano di cava, contenente precise indicazioni, documentate graficamente, in merito alle modalità e ai tempi di escavazione nonché un progetto di riabilitazione dell'assetto ambientale che dovrà conformarsi alle previsioni di destinazione d'uso per la zona contenute nello strumento urbanistico;

6) le opere dovranno essere collaudate da una Commissione nominata dalla regione, presieduta dall'Assessore competente per materia e formata da cinque esperti in geologia, biologia, botanica, ingegneria mineraria e civile-edile;

7) prima dell'inizio dell'attività estrattiva il concessionario dovrà versare una cauzione per l'attuazione del progetto di riabilitazione dell'assetto ambientale nella misura che sarà determinata nell'atto di concessione da parte della regione;

8) la direzione dei lavori di coltivazione delle cave e di riabilitazione dell'assetto ambientale dovrà essere affidata dal concessionario ad un professionista iscritto nell'albo dei geologi o degli ingegneri tra quelli specializzati in discipline minerarie.

ART. 3.

Per attuare quanto previsto al precedente articolo 2, n. 1 lettera b), i comuni e i comprensori, se dotati di strumento urbanistico comprensoriale, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge adot-

teranno le varianti contemplanti le eventuali zone in cui sia consentita l'attività estrattiva di cava nonché la destinazione delle stesse al termine dell'attività estrattiva secondo i criteri di cui al comma seguente, con esclusione dei territori di cui all'articolo 2 n. 2) della presente legge nonché di quelli compresi nella perimetrazione urbana di cui alla legge 6 agosto 1967, n. 765, e classificati di espansione.

Le previsioni di destinazione al termine dell'attività estrattiva, a seconda delle caratteristiche idrogeologiche, litologiche, idrobiologiche, botaniche della zona dovranno escludere le discariche controllate e incontrollate di rifiuti e rispettare il seguente ordine di priorità: 1) uso agricolo o riforestazione, 2) attività ricreative pubbliche, 3) piscicoltura o allevamento in riserva di avifauna acquatica.

Nei comuni privi di strumenti urbanistici e in quelli che non abbiano adottato le varianti previste dal primo comma del presente articolo non può essere esercitata alcuna attività estrattiva.

ART. 4.

La legislazione regionale deve prevedere il censimento ubicazionale delle risorse estrattive del territorio della Regione e un programma di produzione estrattiva regionale vincolante sotto il duplice profilo della quantità e della qualità dei materiali da estrarre da verificarsi periodicamente.

In mancanza di programma di produzione estrattiva regionale vincolante, trascorsi 24 mesi dall'entrata in vigore della presente legge, è vietata ogni attività estrattiva nell'ambito del territorio di competenza della regione stessa. I programmi di produzione estrattiva regionali sono coordinati in relazione alla programmazione economica nazionale da una Commissione interregionale, istituita presso il Ministero per l'attuazione delle regioni, di programmazione e di coordinamento, formata da un rappresentante di ogni regione, e dal presidente di un Comitato tecnico consultivo, composto da un geologo e da un ingegnere civile o minerario per ciascuna delle regioni e dalle stesse designate oltreché da un geologo designato dal Consiglio nazionale dell'ordine professionale.

La Commissione interregionale, sulla base dei programmi di produzione estrattiva

delle singole regioni, sentito il Comitato tecnico consultivo, prepara il programma estrattivo nazionale e lo trasmette agli organi del piano economico nazionale per le opportune determinazioni.

ART. 5.

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.

ART. 6.

Le regioni, in attesa di programmi regionali di produzione estrattiva emanano disposizioni transitorie per il rilascio del permesso di ricerca e della concessione di coltivazione sulla base dei principi dettati dalla presente legge, nonché per l'adeguamento delle attività in atto al regime concessorio introdotto dalla presente legge.

ART. 7.

Sono vietate le escavazioni ed estrazioni di materiali litoidi negli alvei dei fiumi, dei torrenti e dei canali pubblici e così pure nelle zone golenali.

L'autorità preposta alla manutenzione idraulica dei corsi d'acqua disporrà la rimozione degli inerti da eseguirsi con pubblico appalto ai sensi della legge, stabilendo le prescrizioni per l'esecuzione delle relative opere, ove ciò si renda necessario ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza e di stabilità dell'assetto idraulico del corso d'acqua.

È del pari vietata l'escavazione ed estrazione di materiali lapidei nelle altre aree demaniali salva la possibilità di rimozione per ragioni di pubblica utilità.

Nei casi previsti ai due commi precedenti, la stessa autorità amministrativa competente per territorio che ha disposto l'esecuzione delle opere alienerà i materiali estratti con la procedura dei pubblici incanti a norma del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e successive modifiche, nonché del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 e successive modifiche.

ART. 8.

È vietata l'esportazione di materiali litoidi e lapidei non ornamentali in Stati diversi da quelli della Comunità economica europea.

ART. 9.

Chiunque intraprenda l'attività di coltivazione di cave e torbiere senza avere ottenuto la prescritta concessione è punito con la multa da lire 20 milioni a lire 40 milioni, ovvero, se il valore del materiale estratto è superiore al massimo della pena, ad una multa pari al maggior valore del materiale estraibile, e con la reclusione sino ad un anno. Il giudice dispone la confisca dei materiali lapidei e litoidi nonché delle attrezzature e ordina la riabilitazione dell'assetto ambientale con possibilità da parte della Regione stessa di eseguire d'ufficio i lavori relativi con provvedimento di rivalsa ai sensi delle leggi regionali o, in difetto, ai sensi della legge 14 aprile 1910, n. 639.

Alla stessa pena è soggetto l'estrattore che non provvede alla sistemazione dei luoghi scavati secondo il progetto di riabilitazione dell'assetto ambientale approvato dalla regione, fermo il potere della regione medesima di avvalersi del potere sostitutivo come stabilito dal comma precedente. Alla stessa pena è soggetto, altresì, chiunque inizi o prosegua l'attività estrattiva in contrasto con l'atto di concessione o nella inosservanza dei divieti previsti dalla presente legge.

ART. 10.

Sono abrogati la lettera *m*) dell'articolo 97, primo comma, del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, l'articolo 54 e l'ultimo comma dell'articolo 64 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, nonché ogni altra disposizione di legge che preveda una disciplina speciale in materia di cave e torbiere per determinate zone del territorio nazionale ad eccezione delle disposizioni della legge 29 novembre 1971, n. 1097.