

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1531

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FACCHINI, DI GIULIO, BRINI, COLONNA, POCHETTI, BOCCHI, VAGLI MAURA, DA PRATO, GRASSUCCI, BOGGIO, POLOPOLI, BELARDI MERLO ERIASE, MACCIOTTA, CARUSO, BOTTARI ANGELA MARIA, BROCCOLI, FORTE SALVATORE, PUGNO, CERRINA FERONI, DULBECCO, MARRAFFINI, MIGLIORINI, VIRGILI, COLOMBA, CAPPELLONI, TAMBURINI, TESI, CIUFFINI, ZOPPETTI, TAGLIABUE, SPATARO, SICOLO, FERRI

Presentata il 18 marzo 1980

Legge-quadro in materia di cave e torbiere

ONOREVOLI COLLEGHI! — Milioni di tonnellate di materiali da cava sono stati estratti dal suolo e milioni di tonnellate se ne continuano ad estrarre, senza una politica di difesa dell'ambiente naturale e paesaggistico, senza una politica di difesa del suolo e del sistema idrogeologico, dei beni culturali e forestali.

Contro le deturpazioni che in tutte le regioni d'Italia l'escavazione ha determinato, la stampa, uomini di cultura, associazioni culturali e naturalistiche (anche il Parlamento con la legge 29 novembre 1971, n. 1097, riferita ai Colli Euganei) sono intervenuti nel tentativo di arginare un fenomeno sempre più drammatico. Studi condotti in questi ultimi anni hanno mostrato che non si può sviluppare una po-

litica di gestione razionale dei beni ambientali senza una adeguata conoscenza dei fenomeni sociali ed umani che si verificano in un territorio.

Un territorio che è realtà geografica ed ecologica costituita da un ambiente naturale nel quale si inseriscono attività umane, dagli insediamenti urbani all'agricoltura, alle industrie che producono merci. Ciascuna attività assorbe risorse dall'ambiente e all'ambiente restituisce sotto forma di rifiuti residui, i prodotti del suo metabolismo, le scorie della vita, del lavoro, della produzione, dei consumi.

Si afferma che il deterioramento ambientale si verifica quando la sottrazione di risorse ambientali è fatta in modo irrazionale, in zone limitate, senza tener conto

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

degli effetti a breve ed a lungo termine anche a distanza dal posto in cui si verificano le attività umane senza rispetto per le leggi della natura.

Il deterioramento dell'ambiente è la conseguenza di un uso irrazionale delle risorse ambientali, di una offesa alle leggi naturali determinata dall'egoismo e dalla speculazione privata a danno di beni che sono collettivi e sempre più rari.

È inaccettabile pensare in nome della difesa della natura e dell'ambiente si possa chiedere di mortificare o rallentare il progresso sociale o il livello occupazionale, di ritardare il conseguimento di più dignitose condizioni di vita, ma è anche impensabile che il lavoro e più dignitose condizioni di vita, possano mantenersi in un ambiente sottoposto a rapine, a sfruttamenti indiscriminati in nome del vantaggio e del profitto di pochi e a spese di beni collettivi come sono appunto quelli ambientali.

Una ragionevole politica dell'ambiente e del territorio consiste nel conciliare le necessità umane, l'uso sociale del territorio e dei suoi beni collettivi con la difesa della qualità del territorio stesso che ne consenta l'uso sociale ora ed in futuro.

In Italia vi sono in attività n. 9.784 cave e 6 torbiere dalle quali si ricavano:

marmi bianchi e colorati in blocchi e in pezzami;

alabastro calcareo e gessoso;

arenarie da taglio, lavorate, in pezzame e in pietrisco;

brecce e puddinghe da taglio e in pezzame;

calcare da taglio, lavorato e in pezzame per calce e cemento artificiale, in pietrisco e per calce idraulica;

diabase, diorite, gneiss, granito lava, peperino, porfido, quarzo e quarzite, serpentina, gabbro, travertino, tufo calcareo e vulcanico, sabbia vulcanica, scisti argillosi, argille del cemento, farina fossile, marmorino, materiali refrattari, pietra di coti, maltrasina e salicca, pomice, lapillo pomiceo, pozzolana, sabbia vulcanica e silicea, argille per laterizi e terre cotte, sabbia e

ghiaia, terre coloranti e da modellare per fonderie.

La produzione annua è di circa 300 milioni di tonnellate.

I settori più importanti sono:

il settore del marmo con una produzione di 3.308.767 di tonnellate annue;

delle argille per laterizi con 28.851.017 tonnellate;

di sabbie e ghiaia con 114.806.665 tonnellate;

del calcare anche per cemento artificiale con 88.602.802 tonnellate.

Le cave sono situate: n. 8.030 nelle Regioni a statuto ordinario e n. 1.764 nelle Regioni a statuto speciale, così ripartite:

Regioni a statuto speciale:

Friuli-Venezia Giulia	n. 173
Sicilia	» 940
Sardegna	» 189
Trentino-Alto Adige	» 379
Valle d'Aosta	» 83

n. 1.764

Regioni a statuto ordinario:

Piemonte	n. 1.003
Lombardia	» 1.044
Veneto	» 939
Liguria	» 189
Emilia e Romagna	» 1.222
Toscana	» 1.015
Umbria	» 160
Lazio	» 475
Abruzzi	» 240
Marche	» 406
Molise	» 40
Campania	» 394
Puglia	» 658
Basilicata	» 76
Calabria	» 169

n. 8.030

Le torbiere:

hanno una produzione annua di 19.670 tonnellate e sono così situate:

Piemonte	n. 1
Lombardia	» 1
Veneto	» 4
	—————
	n. 6
	=====

Gli operai occupati nelle cave e nelle torbiere ammontano a n. 39.155 ma più di 200.000 sono le unità lavorative che sono impegnate nelle attività indotte senza contare le migliaia di lavoratori dipendenti e le migliaia di imprese artigiane impegnate nelle lavorazioni del marmo.

Nell'attività delle cave, specialmente quelle di ghiaia, sabbia e pietrisco, di sovente sono state condotte coltivazioni col sistema a rapina, senza pensare ad uno sfruttamento razionale e al ripristino del suolo e dell'ambiente, o, come nel caso della escavazione delle sabbie nell'alveo dei fiumi, superando i limiti di sicurezza, mettendo in serio pericolo gli argini, favorendo straripamenti e crolli, diminuendo con l'estrazione massiccia e irrazionale di ghiaia, le capacità di autodisinquinamento dei fiumi.

Ed è in base a queste analisi e a questi studi che la presente proposta di legge, anche ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, intende porre le Regioni in condizioni di affrontare e risolvere questi problemi, stabilendo i « principi fondamentali » in materia, a tutela di fondamentali interessi dell'intera collettività.

Infatti l'articolo 1 della proposta di legge stabilisce il principio dell'appartenenza delle cave e delle torbiere al patrimonio indisponibile della Regione nel territorio in cui esse sono situate, salvo quelle di proprietà dei Comuni che restano nel loro patrimonio indisponibile, in analogia con i principi comunemente seguiti nel nostro ordinamento in tutti i casi di sfruttamento di risorse naturali (le miniere, le acque

minerali e le acque termali). Sulla base di questo principio — l'appartenenza delle cave e delle torbiere al patrimonio indisponibile della Regione — si assoggetta al regime di concessione la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere stesse; in linea sostanziale, del resto, con quanto previsto recentemente dal Parlamento con la nuova legge sul regime dei suoli.

Affermare questo principio significa vedere il problema delle cave e delle torbiere quale problema di interesse nazionale; significa rottura di vecchie mentalità e incrostazioni, significa annullare la rendita parassitaria, l'affitto, il subaffitto e tutte quelle forme di speculazione che hanno provocato guasti profondi ed una espansione distorta del nostro Paese.

Basti pensare alle cave di marmo di Massa, Carrara, Lucca ed altre zone della Toscana, sulle quali la rendita parassitaria, chiamata « settimi », pesa nei confronti dei piccoli cavatori per il 14-15 per cento sul valore ricavato; nella sola Carrara si calcola che circa 2 miliardi l'anno siano ingiustamente percepiti da coloro che i « settimi » riscuotono, senza che questi investano una lira nell'attività della cava. Anzi, in certi casi per contratto, essi hanno diritto, oltre ai « settimi », di riservarsi blocchi di marmo migliori e dunque più commerciabili, lasciando al cavatore il marmo meno pregiato.

Analogamente avviene nelle cave della così detta pietra di Trani (una varietà di marmo) in cui i cavatori sono costretti a pagare da 5 milioni a 20 milioni un ettaro di terreno a fronte di un valore medio agricolo di 500 mila lire l'ettaro. A ciò si aggiunga che non vi è per il cavatore alcun mezzo per recuperare l'onere sostenuto se al posto dei blocchi sperati trova il materiale marcio o inservibile. Nelle cave di tufo nel Tarantino si paga al proprietario del suolo il 40 per cento del valore del prodotto estratto. Nelle cave sotterranee di Cutrufiano (Lecce) si devono pagare da 6 a 12 milioni l'ettaro al proprietario del suolo per il solo diritto di scavare il tufo, nonostante i danni al soprassuolo siano pressoché irrilevanti. Nelle cave di marmo di Trapani l'af-

fitto e il subaffitto pesano enormemente sui cavatori e sulle prospettive di sviluppo di quelle attività.

Onorevoli colleghi, per ben tre legislature il problema delle cave e delle torbiere è stato dibattuto senza poter giungere al varo di una legge di attuazione dell'articolo 117 della Costituzione per attribuire concretamente alle Regioni la competenza sulla materia.

Onorevoli colleghi, numerose sono state le proposte di legge e tra queste quella comunista nella VII legislatura, primo firmatario il collega Mancuso, lavoratore delle miniere siciliane di zolfo. La pre-

sente proposta ripete nella struttura quel testo e si caratterizza non solo per la scelta della Regione come depositaria del diritto di decisione, ma anche per la scelta del regime della concessione per la coltivazione delle cave e delle torbiere in armonia con il principio affermato nell'articolo 1 che esse costituiscono patrimonio indisponibile delle Regioni. Convinti dell'urgenza di una nuova regolamentazione della materia, in attuazione del dettato costituzionale e della necessità di una razionale utilizzazione delle risorse del Paese, i presentatori confidano nell'approvazione del Parlamento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Le cave e le torbiere fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione nel cui territorio esse sono situate, salvo quelle di proprietà dei comuni che restano nel loro patrimonio indisponibile, o ne vanno a far parte.

Ai fini della precedente disposizione si considerano cave o torbiere i luoghi ancorché sottoposti a vincolo idrogeologico o forestale in cui vengono ricercate o coltivate anche in sotterraneo le seguenti sostanze:

a) torbe;

b) marmo, granito, arenaria, ardesia ed altri materiali per costruzioni edilizie, stradali e idrauliche, calci, cementi per usi chimici;

c) terre coloranti, farine fossili, quarzo, sabbie silicee, pietre molari, pietre coti e pomice;

d) altri materiali ed energie non compresi nella categoria delle miniere ai sensi delle vigenti leggi.

ART. 2.

In materia di cave e torbiere, le Regioni — ivi comprese le Regioni alle quali gli Statuti speciali non conferiscano in materia forme e condizioni di autonomia legislativa diverse da quelle di cui all'articolo 117 della Costituzione — emanano norme legislative con il rispetto dei seguenti principi:

a) la ricerca e la coltivazione delle cave e torbiere sono subordinate, rispettivamente, al permesso di ricerca e alla concessione di coltivazione rilasciati dalla Regione;

b) la concessione di coltivazione viene rilasciata dalla Regione secondo le nor-

me di cui al successivo articolo 4. Nel rilascio del permesso di ricerca o della concessione di coltivazione è data la precedenza, nell'ordine, al pieno proprietario del suolo e suoi eredi e all'usufruttuario vitalizio. La precedenza è altresì estesa all'affittuario e all'usufruttuario temporaneo purché il titolo di legittimazione sia anteriore di almeno 5 anni dalla data di richiesta della concessione o del permesso di ricerca. Fermi restando i diritti di precedenza così prefissati, la legge regionale stabilirà, nel rilascio di permessi o concessioni, norme di particolare favore per le imprese cooperative;

c) la concessione può essere revocata con provvedimento motivato dalla Regione per sopravvenute esigenze di interesse pubblico in qualunque momento, con lo stesso procedimento per il rilascio previsto dalla legge regionale nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge;

d) la concessione deve essere rilasciata nel quadro di piani pluriennali predisposti dalle Regioni in base alla natura geologica del suolo e all'interno delle aree e delle zone destinate dagli strumenti urbanistici esistenti specificamente ad attività di cave. Nei comuni non muniti di piani regolatori o di programmi di fabbricazione è vietato procedere a nuove coltivazioni di cave salvo la previsione da parte della legge regionale di un regime transitorio per i comuni che abbiano adottato strumenti urbanistici e siano in attesa della approvazione regionale. Spetta alla legge regionale prevedere norme per la revisione, entro un biennio, degli strumenti urbanistici vigenti;

e) non costituiscono esercizio di cava la estrazione dal proprio fondo di materiale utilizzato esclusivamente per la propria casa di abitazione o per opere agricole che insistano sullo stesso fondo;

f) il titolare della concessione è tenuto alla sistemazione del suolo al termine della coltivazione. La Regione può eseguire d'ufficio i lavori relativi con procedi-

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

mento di rivalsa ai sensi delle leggi regionali o, in difetto, ai sensi della legge 14 aprile 1910, n. 639;

g) nel caso in cui il concessionario non intraprenda la coltivazione della cava o della torbiera entro il termine che deve essere previsto nell'atto di concessione e comunque non superiore a 6 mesi dalla data del rilascio della concessione o non ne dia sufficiente sviluppo, la Regione, previa fissazione di un termine per l'inizio o l'intensificazione dei lavori, dichiara la decadenza della concessione;

h) nel caso di cui alla precedente lettera il valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava e la torbiera è corrisposto agli aventi diritto da parte del concessionario subentrante e i diritti spettanti a terzi sulla cava o sulla torbiera si risolvono sulle somme assegnate;

i) la concessione non può, comunque, essere ceduta a terzi, pena la decadenza della concessione stessa;

l) il proprietario del suolo oggetto di concessione nel corso dei lavori svolti nel periodo di vigenza della concessione, avrà diritto soltanto ad un compenso equivalente al valore di mercato di eventuali immobili, vegetazione ed altro asportati e comunque resi inutilizzabili da parte del concessionario, secondo le modalità stabilite dalle leggi regionali.

ART. 3.

La legge regionale stabilisce le norme per il rilascio, la durata, la revoca o la decadenza della concessione, nonché le norme per la coltivazione delle cave e delle torbiere, tenuto conto delle esigenze della tutela del paesaggio e dell'ambiente, delle condizioni geologiche e idrogeologiche, con particolare riferimento alla stabilità delle aree interessate, nonché della salubrità della zona circostante, della sicurezza e degli interessi dei terzi e dei preminenti interessi generali; stabilisce lo

ammontare del canone di concessione, proporzionandolo alla superficie dell'area interessata e alle caratteristiche dei materiali ricavabili dal giacimento; prevede termini perentori per l'espletamento degli adempimenti istruttori.

ART. 4.

La concessione viene rilasciata dalla Regione sentito il comune e, in quanto esistenti, la comunità montana e gli organismi comprensoriali territorialmente interessati, nonché il parere di una commissione tecnica costituita secondo le disposizioni delle leggi regionali.

Il parere del comune, delle comunità montane e degli organi comprensoriali in quanto esistenti, si intende favorevole se non espresso entro un termine determinato dalle leggi regionali.

ART. 5.

Qualsiasi ampliamento delle sostanze rientranti nella categoria delle miniere previste dall'articolo 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, deve essere stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sentite le Regioni interessate.

Alla dichiarazione di appartenenza alla categoria delle cave di sostanze non contemplate dall'articolo 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni, né dai decreti emanati ai sensi dell'articolo 3 del regio decreto predetto, si procede con decreto del Presidente del Consiglio sentite le Regioni interessate.

ART. 6.

Le Regioni in attesa dei piani pluriennali di cui all'articolo 2, lettera *d*), emanano disposizioni transitorie per il rilascio del permesso di ricerca e della concessione di coltivazione sulla base dei principi dettati nella presente legge.

ART. 7.

Chiunque intraprenda l'attività di coltivazione di cave o torbiere senza avere ottenuto la prescritta concessione è punito con un'ammenda da lire cinquecentomila a lire 50 milioni; alla stessa pena è soggetto il concessionario che non provvede alla migliore sistemazione dei luoghi scavati secondo le istruzioni della Regione, fermo il potere della Regione di provvedere d'ufficio, con rivalsa delle spese sull'inadempiente.

Alla stessa pena sono soggetti altresì i titolari della coltivazione in atto che non ottemperino all'ordine di sospensione di cui all'articolo 10.

ART. 8.

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 - che delibera entro 90 giorni dalla data di ricevimento della istanza - per ottenere la concessione, anche in deroga all'ordine di precedenza stabilito alla lettera b) dell'articolo 2.

La concessione può essere subordinata all'impegno di sistemazione del terreno da realizzarsi durante e al termine della coltivazione, e alla prestazione di adeguate garanzie, all'obbligo di gestioni associative di servizi comuni, nonché al rispetto, da parte dell'esercente, dei limiti e delle condizioni cui la coltivazione già sia stata sottoposta.

Ove gli esercenti non presentino istanze per il rilascio della concessione nei termini prescritti, il presidente della giunta regionale sospende l'attività di coltivazione e fissa un termine non superiore a trenta giorni per l'adempimento degli obblighi di cui sopra. Trascorso infruttuosamente tale termine, la giunta regionale adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse pubblico. Scaduto il termine di cui al primo comma, le concessioni rilasciate ai sensi del presente articolo saran-

no sottoposte a revisione dalla legge regionale di cui al precedente articolo 2.

Fino all'emanazione delle legislazioni regionali, la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere, sono comunque soggette, rispettivamente, a permesso o concessione del presidente della giunta regionale da rilasciarsi a norma degli articoli 3 e 4 della presente legge, entro 90 giorni dalla richiesta.

Fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui all'articolo 2, sono applicabili alle cave e alle torbiere le disposizioni degli articoli 29, 31 e 32, terzo comma, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, intendendosi comunque sostituiti agli organi dello Stato i competenti organi regionali.

È abrogato l'articolo 45 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 determinare zone del territorio nazionale ad eccezione delle disposizioni della legge 29 novembre 1971, n. 1097.

ART. 9.

Le attività di escavazione di sabbie e ghiaie nell'alveo dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali lacuali o comunque da terreni demaniali, è sottoposta alle medesime condizioni previste dalla presente legge.