COMMISSIONE XII

INDUSTRIA E COMMERCIO - ARTIGIANATO - COMMERCIO CON L'ESTERO

39.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 FEBBRAIO 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SERVADEI

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 425

Proposte di legge (*Seguito della discussione*):

FRACANZANI: Modificazione dell'articolo 45, concernente le cave, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (776);

STORCHI: Modifica dell'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, in materia di coltivazione di cave (2570) . 425

PRESIDENTE 425, 427, 432, 433, 434

ALESI 430

AMASIO 433, 434

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* 427, 433, 434

GIRARDIN, *Relatore* 425, 431, 432, 434

GUERRINI RODOLFO 427, 429, 431, 432

HELFER 429, 431, 432

MARMUGI 433

La seduta comincia alle 9,45.

BALDANI GUERRA, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Bova, Calvi, De Poli, Erminero e Origlia.

Seguito della discussione delle proposte di legge Fracanzani n. 776 e Storchi n. 2570, per la modifica dell'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, concernente le cave.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge Fracanzani n. 776 e Storchi n. 2570, per la modifica dell'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, concernente le cave.

Come i colleghi ricordano, ci siamo occupati della questione due settimane or sono, ed in quella occasione decidemmo, per alcune valutazioni di fondo, di istituire un comitato ristretto, che adesso ha ultimato i propri lavori. L'onorevole Girardin, relatore, ha facoltà di riferire sulle risultanze di tali lavori.

GIRARDIN, *Relatore*. Richiamo l'attenzione della Commissione su un testo che è il risultato di una storia piuttosto complessa, che in poche parole mi accingo a riassumere.

Avevamo al nostro esame due proposte di legge che si limitavano a prevedere una nuova

normativa per la coltivazione di cave e torbiere, con l'intervento preventivo del capo del distretto minerario, della Sovrintendenza ai monumenti e di altri enti periferici interessati localmente. Il rinvio di tali proposte all'esame del Comitato ristretto si è rivelato molto opportuno ai fini di un approfondimento della questione, in seguito al quale è stato elaborato un testo che propongo al voto favorevole della Commissione. Esso consta di tre articoli sostitutivi dell'attuale articolo 45 del regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443, relativo alla coltivazione delle cave. In sostanza, dal momento che il legislatore si deve occupare di materie che, in base all'articolo 117 della Costituzione, sono di competenza primaria delle regioni a statuto ordinario. Si è pensato di elaborare una proposta di legge-quadro per il trasferimento della competenza legislativa in materia di cave e torbiere al nuovo ente. Le cave e le torbiere sono infatti delle voci specifiche che, a norma della Costituzione, rientrano nella competenza primaria della regione.

Il primo articolo del testo che propongo come relatore, si limita ad abrogare l'articolo 45 del citato regio decreto. Nel secondo articolo sono delineati i principî cui deve ispirarsi la legislazione delle regioni a statuto ordinario, per quanto concerne la materia indicata. Il primo comma stabilisce quali sono gli uffici e gli enti amministrativi al cui parere è subordinata la concessione dell'autorizzazione per la coltivazione di cave e torbiere, concessione che è di competenza degli organi regionali. Con l'istituto dell'autorizzazione si viene così a porre un limite alla disponibilità del proprietario del suolo; questa autorizzazione, come ho detto, viene concessa dalla pubblica amministrazione, che in questo caso è la regione, secondo il preciso dettato della carta costituzionale. Il secondo comma dell'articolo 2 prevede che siano le leggi regionali a disciplinare le procedure per la messa in coltivazione delle cave e delle torbiere, in casi particolari di inadeguato sfruttamento; anticipo che per una maggiore precisazione di quanto contenuto in questo secondo comma, presenterò un emendamento al testo stesso.

A proposito dell'articolo 3 resta aperto il problema della interpretazione da dare del silenzio della pubblica amministrazione: se cioè debba intendersi come consenso o rifiuto il silenzio da parte dell'amministrazione regionale, quando sarà effettivamente operante, o da parte del presidente della giunta regionale, (sentiti gli uffici e le amministrazioni indicate nella lettera *A* dell'articolo 2), durante il regime transitorio previsto dall'articolo 3. Gli organi amministrativi previsti dalla lettera *a*) dell'articolo 2 dovrebbero emettere il loro parere entro il termine di trenta giorni: ecco porsi anche qui il problema dell'interpretazione della eventuale mancata emissione del parere. Personalmente, come relatore, ho preferito lasciare in sospeso tale questione, per dar modo alla Commissione di pronunciarsi in una scelta che comporta responsabilità anche politiche.

Questa, in sostanza, la portata degli articoli che costituiscono il testo modificato che propongo come relatore. Per conoscenza della Commissione ne dò lettura:

ART. 1.

L'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, in materia di coltivazione di cave è abrogato.

ART. 2.

L'attività legislativa delle Regioni a statuto ordinario in materia di cave e torbiere di cui all'articolo 117 della Costituzione deve ispirarsi ai seguenti princìpi:

a) la ricerca e la coltivazione di cava o di torbiera è subordinata ad autorizzazione, da rilasciarsi dai competenti organi della Regione, sentiti il capo del distretto minerario ai fini della sicurezza delle lavorazioni, la Soprintendenza ai monumenti e quella alle antichità, l'ufficio del Genio civile, nonché le amministrazioni provinciali e comunali competenti per territorio;

b) le leggi regionali disciplinano la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere, prevedono e regolano i casi di mancato o insufficiente sfruttamento, i casi di revoca e i termini per l'espletamento degli adempimenti istruttori, e dettano disposizioni transitorie per l'attività in atto.

ART. 3.

Fino a quando le Regioni non provvederanno ad esercitare le potestà normative in materia, l'esercizio di cava o torbiera è soggetto ad autorizzazione da rilasciarsi dal Presidente della Giunta regionale, sentiti gli uffici e le amministrazioni indicate alla lettera *a*) del precedente articolo 2, l'Ispettorato provinciale dell'agricoltura, nonché l'Ispettorato regionale delle foreste. I pareri richiesti agli uffici predetti debbono essere espressi entro 60 giorni dalla data della richiesta.

Per le attività in atto l'esercente, entro 6 mesi 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.

In entrambi i casi il Presidente della Giunta regionale si pronuncia entro 90 giorni dalla data della presentazione della domanda.

L'autorizzazione può essere subordinata all'impegno di lavori di sistemazione del terreno da realizzarsi durante e al termine della coltivazione, e alla prestazione di adeguate garanzie.

Quando l'esercente non intraprenda la coltivazione della cava o torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo, il Presidente della Giunta regionale può stabilire un termine, non inferiore a 90 giorni, per l'inizio, la ripresa o la intensificazione dei lavori, informandone le autorità di cui al comma primo dell'articolo 3.

Trascorso infruttuosamente il termine prefisso, il Presidente della Giunta regionale può dare la concessione della cava e della torbiera in conformità delle norme contenute nel titolo II del decreto 29 ottobre 1927, n. 1443, in quanto applicabili.

L'autorizzazione è revocabile, con provvedimento motivato, in qualunque momento per sopravvenute ragioni di interesse pubblico.

ART. 4.

La presente legge entra in vigore quindici giorni dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

GUERRINI RODOLFO. Abbiamo detto, e confermiamo, che il nostro gruppo non contesta ma condivide le motivazioni addotte a sostegno di un provvedimento legislativo che indichi principî fondamentali e detti anche norme transitorie in materia di cave e torbiere. Del resto, non è solo di recente che il nostro gruppo ha sottolineato la necessità di una disciplina della materia: nel corso di ben tre legislature abbiamo presentato altrettante proposte di legge di riforma della legislazione mineraria, concernente anche la disciplina delle cave e torbiere. Siamo assolutamente convinti che il regime di disordine ed anarchia in atto non sia più oltre tollerabile, se si vogliono evitare altre deturpazioni, altri sconvolgimenti ecologici, altre alterazioni di equilibri socio-economici o altri impedimenti agli stessi insediamenti umani. Vogliamo sottolineare altresì che a queste ragioni altre ancora, e non meno importanti certamente ma che si tende a sottacere, vanno aggiunte. Non ci sfugge infatti la circostanza assai rilevante che le cave e le torbiere (specialmente le cave), che costituiscono una parte importante della nostra industria estrattiva nazionale, sono tormentate da ricorrenti motivi di crisi, che si ripercuotono molto negativamente ed in maniera diretta sui lavoratori del settore, con conseguenze anche per l'intera collettività. Sono anche questi motivi, direi soprattutto questi motivi, che devono essere messi in evidenza e, possibilmente, eliminati.

È risaputo (lo ricordava il relatore) che i proprietari dei suoli hanno la disponibilità delle cave e delle torbiere, disponibilità che è stata loro lasciata dalla legge fascista del 1927. Quando questi proprietari non esercitavano direttamente l'attività di coltivazione delle cave e delle torbiere – sono pochissimi i proprietari di suolo che coltivano in proprio cave e torbiere – le danno in affitto a condizioni pesantissime, con contratti onerosissimi e vessatori, dagli altissimi fitti, settimi e balzelli vari; contratti limitati nella durata e quindi ricattatori.

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Sono i comuni che hanno insegnato l'uso dei settimi !

GUERRINI RODOLFO. Il fatto è che i settimi ci sono e non ha importanza stabilire chi li ha introdotti. Chi trae vantaggio dalla situazione ? Non solo i proprietari, ma anche i sub-affittanti, ed i contratti di subaffitto sono ancor più onerosi. Da tutto ciò deriva una situazione assai grave per il settore, uno stato di arretratezza tecnologica spesso spaventosa: c'è chi sostiene che in alcune cave si scavi ancora con i metodi degli antichi etruschi ! E queste voci sono assolutamente fondate. Dicevo che il contratto di affitto è spesso a breve scadenza e, naturalmente, nessuno si propone di fare forti investimenti, ma si procede addirittura allo sfruttamento a rapina dei giacimenti. Esistono le peggiori condizioni di lavoro e salariali per i lavoratori del settore; le condizioni di lavoro, per la loro insicurezza, determinano una pericolosità estrema. Numerosissimi sono gli infortuni, le malattie professionali come la silicosi, l'artrosi e l'artrite lombare da vibrazioni, la sordità, che colpiscono i lavoratori del settore.

I gestori delle cave, affittuari, sub-affittuari, settimisti, gabelloti o come altrimenti li si vuole chiamare, puntano essenzialmente al

massimo sfruttamento delle forze di lavoro. Di conseguenza si hanno, contemporaneamente, altissimi costi di produzione: vi sono casi in cui, fra settimi, fitti, balzelli, il costo di produzione viene aggravato addirittura del 40 per cento! Si ha così l'altra conseguenza, che i costi assai elevati dei prodotti delle cave, si ripercuotono negativamente sui costi delle costruzioni che impiegano i materiali provenienti dalle cave. Questa situazione di crisi gravissima esistente nel settore, certo non meno dannosa degli sconvolgimenti naturali, e che più direttamente colpisce decine e decine di migliaia di lavoratori del settore (si calcola che siano attualmente circa 120 mila), non può e non deve essere sottaciuta, né disattesa, se veramente vogliamo tener presente l'intero quadro della situazione per risolverla. Se è giusto che ci si preoccupi di salvaguardare i valori naturali (e tale era stata la preoccupazione primaria di questa proposta di legge), i valori ambientali, e così via, ancor più giusto è tutelare l'uomo, la sua integrità; tutelare i lavoratori del settore, eliminare le cause di fondo che li colpiscono. Perciò siamo d'accordo per l'adozione di un valido provvedimento legislativo che però tenda ad avviare a giusta soluzione l'intera situazione, compresi questi aspetti che ho ritenuto di sottolineare.

Se non andiamo errati, e questa è una proposta comune, dobbiamo varare una legge che, da un lato, abbia il carattere di legge-quadro e, dall'altro, detti norme transitorie che permettano ai poteri pubblici un immediato intervento nella materia. Abbiamo già detto, specialmente in sede di Comitato ristretto, con una nostra proposta formale, che siamo d'accordo con l'impostazione della presente formulazione. Ma quando intendiamo legiferare in materia di cave e torbiere dobbiamo partire necessariamente dalla norma imperativa dell'articolo 117 della carta costituzionale. Quanto è in esso stabilito in fatto di competenza delle regioni a statuto ordinario, non può essere né argomento di discussione, né tanto meno oggetto di compromesso. Quelli dell'articolo 117 della Costituzione sono princìpi che escludono ogni possibilità di contrattazione. Ciò che deve essere trasferito alla regione come competenza primaria, deve essere semplicemente trasferito. Noi, per altro, tentiamo di varare una legge che non è di modifica, bensì di attuazione concreta della norma costituzionale; Governo e maggioranza non devono forzare per pregiudicare le competenze e le funzioni demandate alla regione: essi, a nostro parere, hanno l'obbligo di agire allo scopo di adeguare la legislazione ai dettati costituzionali. È chiaro altresì che qualsiasi legge che tendesse a limitare le competenze e le funzioni delle regioni, non soltanto troverebbe il nostro gruppo decisamente contrario, ma potrebbe anche essere impugnata per illegittimità costituzionale.

Mentre quindi confermiamo la disponibilità del nostro gruppo per un provvedimento in ordine alla materia di cui stiamo trattando, diciamo francamente, in via pregiudiziale, che non intendiamo decampare dai princìpi costituzionali che ho richiamato quando mi sono riferito all'articolo 117 della Costituzione. Vero è quanto diceva il relatore: abbiamo fatto un utile lavoro di ricerca e di elaborazione, di sforzo per giungere ad un testo comune in sede di Comitato ristretto, per trovare un punto di incontro che consentisse di essere d'accordo; abbiamo certamente realizzato passi avanti rispetto al punto di partenza. Noi però non abbiamo ancora raggiunto lo scopo: il relatore ha illustrato un testo che ha detto essere sintesi delle due proposte di legge e di altri suggerimenti. Su tale testo il nostro gruppo ha da proporre precise modificazioni, poiché non possiamo concordare con alcune parti fondamentali di esso, in quanto non le riteniamo conformi ai princìpi costituzionali: mi riferisco particolarmente all'articolo 2, e darò la spiegazione del nostro disaccordo.

L'articolo 2 è la parte del testo che vuole avere carattere di legge-quadro; intende quindi dettare princìpi fondamentali. Ebbene, fino dal primo rigo di questo articolo 2, si adoperano termini come: « L'attività » delle regioni. Ma l'articolo 117 della Costituzione non dice semplicemente che le regioni devono svolgere « attività », ma dice che devono esercitare attività legislativa ed amministrativa; dice che le regioni « emanano » norme legislative, e pertanto è più appropriato, in questa prima riga dell'articolo 2, adottare l'espressione: « La legislazione delle regioni ». Si evita così il carattere indefinito dell'espressione: « attività ». Riteniamo che si tratti di una questione sostanziale, non di una mera formalità.

Nella lettera *a*) del medesimo articolo 2, dicesi: « L'esercizio dell'attività di coltivazione di cava o di torbiera è subordinato ad autorizzazione ». Non possiamo essere consenzienti con questa formulazione perché stravolge il senso delle competenze che sono demandate alla regione. Infatti, la competenza della regione non è semplicemente quella di subordinare ad autorizzazione soltanto l'esercizio dell'attività di coltivazione, bensì quella di stabilire un compiuto regime di ricerca e

di coltivazione delle cave e torbiere, il che, evidentemente, è una cosa ben diversa, in quanto investe tutto il campo che attiene alla materia. Riteniamo debba essere sancito chiaramente, conformemente alla Costituzione, che « la ricerca e la coltivazione di cave e torbiere è subordinata alla concessione della regione », che è il limite massimo cui può giungere la regione nella sua legislazione; né vi deve essere alcuna limitazione per la competenza legislativa della regione medesima. Naturalmente, dalla formulazione di questa lettera *a*) devono essere eliminati i riferimenti all'Ispettorato provinciale dell'agricoltura ed all'Ispettorato regionale delle foreste, in quanto la regione ha competenza primaria specifica in materia di agricoltura e di foreste.

Al punto *b*) di questo medesimo articolo 2 si dice che « le leggi regionali disciplinano le procedure per la messa in coltivazione delle cave e torbiere ». Noi dissentiamo anche da questa formulazione, giacché le regioni, con le loro leggi, non possono limitarsi a disciplinare le « procedure », in quanto ciò costituirebbe un inaccettabile restringimento delle competenze loro attribuite. Le regioni, invece, devono essere libere di emanare « leggi che disciplinino la ricerca e la coltivazione delle cave e torbiere », oltre a quanto si prevede al citato punto *b*) dell'articolo 2. Insistiamo particolarmente sulle modifiche all'articolo 2, perché è proprio in esso che si sanciscono i princìpi fondamentali che danno carattere di legge-quadro al provvedimento stesso, e tali princìpi devono perciò essere assolutamente conformi al dettato costituzionale.

Noi proponiamo inoltre delle modifiche all'articolo 3, nella parte che contempla le norme transitorie. Si tratta, in sostanza, di modifiche tendenti ad armonizzare queste norme finali del provvedimento con il precedente articolo 2. Tra l'altro, chiediamo che invece di « Presidente della Giunta regionale », si dica sempre « la Regione »; che, nell'ultimo capoverso dell'aggiunta proposta all'articolo 3, si dica « il concessionario » invece che « il proprietario »; e che si introduca, in ultimo, quella clausola già contenuta nella proposta di legge Storchi n. 2570: che, cioè, la revoca può altresì avvenire in qualsiasi momento, con provvedimento motivato, per sopravvenute ragioni di interesse pubblico.

Tutte queste modifiche naturalmente le formalizzeremo e preciseremo meglio in appositi emendamenti.

Volevo sottolineare un ultimo punto sul quale insistiamo. Noi vogliamo che nel testo sia contenuta un'affermazione di principio assolutamente precisa, e ribadiamo la nostra richiesta, che cioè in tutto il provvedimento il termine « autorizzazione » sia sostituito con quello di « concessione ». Questi termini, infatti, esprimono concetti assolutamente diversi. Mentre il termine « concessione » presuppone la disponibilità del giacimento da parte di chi concede e non del concessionario, il termine « autorizzazione » esclude questa disponibilità: si tratta di una questione d'importanza sostanziale.

HELFER. Quando lo Stato, ad esempio, dà una concessione petrolifera, si presuppone che ad esso appartenga la proprietà del sottosuolo o del sottomare o, meglio, che sottosuolo o sottomare siano patrimonio indisponibile per lo Stato stesso; se invece dà una autorizzazione si presuppone che il proprietario abbia la disponibilità. L'autorizzazione vuol dire il riconoscimento che non esistono ostacoli a svolgere un dato esercizio, a prescindere anche dal fatto che uno disponga o meno di un determinato bene patrimoniale.

GUERRINI RODOLFO. Ribadisco la mia proposta, che investe una questione di fondo, non semplicemente formale. Vogliamo che il termine « autorizzazione » sia sostituito con quello di « concessione », poiché quest'ultimo, come ho cercato di spiegare, presuppone la disponibilità del bene patrimoniale, nella fattispecie dei giacimenti di cave e torbiere; e noi diciamo che tale bene, proprio per la sua natura intrinseca, deve essere confermato patrimonio indisponibile dello Stato oggi, e delle regioni nell'immediato futuro.

Il problema sostanziale, la necessità che oggi si pone, è quella di sottrarre la disponibilità delle cave e delle torbiere ai proprietari dei rispettivi suoli perché l'istituto dell'autorizzazione non impedisce agli agrari di continuare a trarre la rendita fondiaria: ed è proprio su questo punto che si sono incentrate le discussioni in sede di Comitato ristretto, anche se non si è ancora giunti a sciogliere tale nodo. La realtà è che non solo non si vuole eliminare, ma neppure intaccare la rendita fondiaria parassitaria e speculativa: e ciò si manifesta in tutte le limitazioni delle competenze e delle funzioni demandate alle regioni, in tutte le ambiguità e improprietà che si ritrovano nel provvedimento di legge in esame. Al di là e al di fuori di ogni altra questione di carattere tecnico o giuridico, c'è la mancanza di volontà politica di risolvere il problema di fondo della disponibilità di

giacimenti, per lasciare intatta la proprietà fondiaria parassitaria e speculativa.

Non vi è dubbio, tra l'altro, che tutti i danni, di carattere diretto o indiretto, che oggi si lamentano dal punto di vista ecologico, sociale, economico ed umano nell'attività relativa alle cave e torbiere, o a causa di essa, derivano unicamente dal fatto che lo Stato ha lasciato tali giacimenti in disponibilità dei proprietari dei suoli. Essi, in tal modo, hanno avuto la possibilità, in varie maniere, di trarre elevatissime quote di rendita fondiaria parassitaria e speculativa: e per sfruttare al massimo quest'opportunità, i suddetti proprietari non hanno avuto alcuno scrupolo di natura estetica, umana o di qualsiasi altro genere; e non lo avranno mai, finché rimarrà la condizione esistente e non si introdurranno radicali modifiche. Se quindi continuassimo a lasciare ai proprietari dei fondi questa disponibilità, rimarrebbe insoluto il problema fondamentale, e permanenti le cause essenziali che hanno generato e generano questa grave situazione di crisi che ho cercato di illustrare. Di fronte ad essa, s'impone la scelta tra il mantenimento delle attuali condizioni, o la decisione di far ritornare le cave e le torbiere nell'ambito del patrimonio indisponibile dello Stato, oggi, e delle regioni nel prossimo futuro. E si tratta di una scelta politica, da fare tra la rendita fondiaria parassitaria dei proprietari dei suoli, cioè degli agrari, e gli interessi generali che si afferma di voler difendere. Questo è il punto politico discriminante per noi; a seconda di come si risolve questo punto derivano le responsabilità politiche. Una soluzione negativa renderà ancora più gravi le conseguenze che abbiamo già lamentato nella situazione di fatto. Noi siamo fermamente decisi a non far uscire vincitrice ancora una volta la rendita fondiaria parassitaria, mentre viceversa siamo decisi a far prevalere gli interessi generali della collettività.

Concludendo, la nostra posizione si riassume in questi punti: nessuna limitazione, riconferma invece di tutte le competenze e le funzioni demandate alle regioni dalla Costituzione; eliminazione della rendita fondiaria, dando allo Stato e quindi alle regioni, la disponibilità delle cave e delle torbiere istituendo il regime della concessione; armonizzazione della norma transitoria con questi principi, fermo restando che nella norma transitoria stessa deve essere chiaramente affermato l'istituto della revoca. Questa è la nostra posizione, seria, responsabile, e rispondente alle necessità reali di fronte alle quali oggi ci troviamo per quanto attiene alla materia; per una soluzione di questo tipo siamo disponibili.

ALESI. Sono stato ben lieto del rinvio perché mi sono maggiormente documentato su alcune situazioni che sono in atto in questo momento nella mia provincia, che potrei a lungo illustrare alla Commissione; la situazione nella quale si trovano molti nostri agglomerati, e in particolare i Colli Euganei, è letteralmente tragica. Nessuno vuole contestare il riferimento all'articolo 117 della Costituzione, ma bisogna rendersi conto che ci troviamo di fronte ad un problema che non si può ulteriormente rimandare. Desidero informare la Commissione che ho ricevuto delle pressioni da parte di molti comuni dei Colli Euganei affinché vi sia una immediata approvazione della proposta di legge che è al nostro esame, e per franchezza aggiungo che il solo comune di Monselice ha assunto un atteggiamento contrario.

Per quanto riguarda la questione occupazionale da più parti sollevata vorrei riportare il problema nei suoi termini reali; infatti non bisogna dimenticare che in tutta la zona dei Colli Euganei le unità lavorative impegnate nelle cave e nelle torbiere non sono più di 750, e se calcoliamo anche il lavoro indotto comprendendovi anche i commercianti che vendono i prodotti, ci si rende conto che in sostanza il problema occupazionale consiste in una cifra che varia dalle 1.500 alle 2.000 unità lavorative; mentre ci sono state delle relazioni che inizialmente parlavano di 20.000 persone impiegate nel settore. La situazione che ho descritto credo sia una realtà da tenere presente: nessuno qui vuole limitare il lavoro, nessuno vuole la chiusura di queste cave e torbiere; si cerca soltanto di eliminare le distruzioni indiscriminate. Bisogna ricordare che dal 1953 ad oggi la produzione di cave nella zona dei Colli Euganei è quasi decuplicata.

Ho voluto rendermi conto delle diverse posizioni delle parti politiche di quelle zone, e ho potuto constatare che la democrazia cristiana si è schierata in favore di queste limitazioni e della salvaguardia del paesaggio; il partito comunista si è addirittura impegnato a presentare un piano speciale per i Colli Euganei al fine di una loro tutela; il partito socialista si è schierato in favore di questa situazione che oggi si tenta di tamponare; il partito liberale, attraverso la mia persona, da ben due anni si è schierato in favore di un immediato intervento legislativo che riu-

scisse a frenare questa distruzione in atto. A questo punto voglio aggiungere una osservazione personale: mi è sembrato di vedere nell'atteggiamento del Ministero della pubblica istruzione e in quello dell'industria, una certa posizione di resistenza. E con la stessa franchezza devo dire che da tutti i comuni che ho interpellato ho ricavato un senso completo di sfiducia nei confronti della volontà di risolvere il problema in qualunque modo.

Per i motivi esposti nel mio intervento, esprimo l'adesione del nostro gruppo alla proposta del comitato ristretto.

HELFER. Consento con il relatore ed i colleghi intervenuti sulla importanza di questa proposta di legge che, insieme con quella in materia di disciplina del commercio, ma in forma più incisiva, praticamente sollecita l'attuazione della facoltà legislativa ed amministrativa della regione per quanto previsto dall'articolo 117 della Costituzione.

Ho molte perplessità circa la dizione dell'articolo 2, in cui si parla dell'attività della regione a statuto ordinario in materia di cave e torbiere. Mi ero imposto di presentare un emendamento prima di sapere che il collega di parte comunista ne ha a sua volta predisposto un altro. Il mio emendamento direbbe: « Le regioni disciplinano la ricerca e la coltivazione di cave e torbiere » oppure, in alternativa: « il regime di ricerca e coltivazione di cave e torbiere ».

GUERRINI RODOLFO. Sono d'accordo sulla prima parte che è uguale alla nostra.

HELFER. Per quanto riguarda la lettera *b*) dell'articolo 2, dove si dice che le leggi regionali disciplinano le procedure per la messa in coltivazione di cave e torbiere, ritengo che la promulgazione sia molto restrittiva e di sapore burocratico: le procedure sembrerebbero solo consistere in raccolta di documentazione e di dati, presentazione di domande, e cose simili, mentre ciò che interessa è proprio la modalità di sfruttamento della cava, che naturalmente involge un'infinità di altri problemi, estetici, pratici ed economici. Anche qui è necessario correggere. Proporrei la seguente correzione: « La legge regionale disciplina le procedure e le modalità per la ricerca e la coltivazione di cave e torbiere ».

Ben più difficile è il problema dell'autorizzazione. Se tutti siamo d'accordo nel merito, non posso convenire sulla posizione del gruppo comunista, la quale d'altro canto è perfettamente coerente con la concezione comunista delle cose economiche. Se tale gruppo proponesse, per esempio, di subordinare l'esercizio di cave e torbiere ad un equo canone, sarebbe una proposta forse accettabile anche per noi. Invece la trasformazione dell'autorizzazione in concessione, equivale ad un esproprio di fatto, che non possiamo ammettere per il combinato disposto degli articoli 41 e 42 della Costituzione. Direi che la modificazione del termine di autorizzazione in quello di concessione, potrebbe inficiare di sospetto di incostituzionalità la legge che andiamo varando.

Per quanto concerne poi il dilemma dell'interpretazione del silenzio dell'amministrazione nel senso di un rifiuto o di un consenso, dirò che sono per il rifiuto, anche se può sembrare strano: ciò per le tristi esperienze che abbiamo fatto in circostanze in cui la negligenza dell'amministrazione o complicazioni contingenti, come uno sciopero o altro, hanno consentito la messa in esercizio di cave che si sono tradotte in seguito in ferite enormi ed abnormi nella struttura paesaggistica della zona. È più prudente interpretare il silenzio nel senso di un rifiuto, tanto più che colui al quale è stata rifiutata un'autorizzazione può sempre fare ricorso, anche se ciò prolungherà le procedure. Vi sono ricorsi amministrativi e giurisdizionali; vi è il ricorso automatico al Consiglio di Stato; inoltre il silenzio, non essendo motivato, autorizza *a fortiori* il richiedente a pretendere un chiarimento.

GIRARDIN, *Relatore*. Nel frattempo, anche trascorsi i novanta giorni, ed essendo stato interpretato il silenzio nel senso di un rifiuto, è sempre possibile che l'amministrazione competente conceda l'autorizzazione.

HELFER. È possibile, ma improbabile. Chi ha mantenuto un silenzio che per legge si interpreta come rifiuto, difficilmente torna sulla propria decisione in breve volger di tempo.

Fatte queste puntualizzazioni, ritengo che si possa senz'altro approvare la proposta di legge. Faccio osservare al collega di parte comunista che la proprietà del terreno su cui vengono ad esistere le cave, è quasi sempre nelle mani di contadini, coltivatori, ecc. Ognuno vede le cose sotto l'orizzonte del suo ambiente: da noi è proprio così. La maggior parte delle cave è di proprietà dei comuni; altrimenti si tratta di qualche piccolo o medio proprietario che possiede qualche ettaro. Non

faremmo una cosa molto intelligente mortificando la proprietà anche in questo campo, dopo che lo è stata ad opera dei piani regolatori, dopo quanto è avvenuto con la 167 e nella prospettiva di quanto si prevede possa avvenire tra poco.

Un'ultima osservazione sull'ultimo comma dell'articolo 3: ritengo che l'espressione « può prefiggere », sarebbe più felicemente sostituita dall'altra: « può stabilire », anche per una maggiore chiarezza del secondo comma.

GIRARDIN, *Relatore*. Si tratta della dizione contenuta nella legge del 1927.

HELFER. Mi auguro che la legge possa entrare rapidamente in vigore, contenendo, oltre il regime dell'autorizzazione e le modalità di esercizio delle cave, anche gli strumenti per sistemare, a cava esaurita, la situazione orografica, idrogeologica, ecologica, in modo da non lasciare aperte le ferite spaventose ed obbrobriose che costellano il nostro bel paese.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

GIRARDIN, *Relatore*. Ringrazio i colleghi intervenuti perché tutti, con varietà di accenti, hanno sottolineato l'importanza e l'urgenza del provvedimento in esame. Giustamente alcuni degli intervenuti hanno rilevato che ci si trova in una situazione di devastazione e deturpazione del territorio nazionale. Il testo unificato si propone non certo di chiudere drasticamente le cave in esercizio, bensì di regolamentarle.

Il terzo comma dell'articolo 45 del regio decreto del 1927 dice: « Le cave e le torbiere sono lasciate in disponibilità del proprietario del suolo ». Quest'ultimo, fino ad oggi, le apriva, dava di ciò comunicazione al capo del distretto minerario e tirava avanti. La legge regolava l'intervento della pubblica autorità nel caso in cui il proprietario non sfruttasse a sufficienza la cava. Con questa proposta invertiamo la tendenza nel senso che non più con legge dello Stato, ma con legge regionale si disporrà l'apertura di una cava o la sua successiva regolamentazione. Questa mi pare sia, in sintesi, la variante più notevole che introduciamo nella legislazione del nostro Paese.

Circa la scelta tra le dizioni « autorizzazione » o « concessione », si è avuta un'ampia discussione in sede di comitato ristretto, ed io mi sono pronunciato a favore dell'autorizzazione. Anche oggi confermo questa mia posizione poiché ritengo che, in caso contrario, andremmo contro il diritto di proprietà che è attualmente vigente nel nostro ordinamento e quindi violeremmo lo stesso dettato costituzionale. Infatti, mentre la concessione viene data dallo Stato o dall'autorità pubblica, relativamente a qualcosa di cui si ha la disponibilità, l'autorizzazione viene rilasciata a chi già ha la disponibilità del proprio terreno, ma non può farne quel certo uso se non, appunto, con un'autorizzazione. E noi demandiamo tale potere alle regioni.

GUERRINI RODOLFO. Occorre ricordare che già la legge del 1927, e l'articolo 826 del codice civile prevedono l'ipotesi della concessione, ed un ritorno al patrimonio indisponibile dello Stato delle cave e delle torbiere. L'articolo 826 dice infatti testualmente: « Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste, che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere ». Si tratta quindi di un'ipotesi non nuova, ma già affermata dal codice civile e dalla legge mineraria del 1927. Perciò, quando parliamo di concessione non diciamo nulla di nuovo, ma vogliamo semplicemente ripristinare le prescrizioni del codice civile e della legge mineraria, per la parte che vi si richiama.

GIRARDIN, *Relatore*. Vorrei ancora far osservare che si tratterà di risolvere, relativamente a queste attività, sia un problema di carattere occupazionale, che un problema di carattere ecologico ed ambientale: ho avuto modo di vedere alcune fotografie di zone dei Colli Euganei, che mostrano in maniera impressionante i danni prodotti, soprattutto al paesaggio, da una disordinata escavazione dei materiali. È quindi necessario che la regione regolamenti anche quest'attività, limitando magari l'escavazione della trachite, che è quella che maggiormente deturpa il paesaggio, e incrementando invece quella del calcare, che serve all'industria del cemento. Ed è opportuno che sia la regione a compiere una regolamentazione in questo campo, in quanto a livello locale possono meglio conoscersi le esigenze e le situazioni delle varie zone, che rimangono invece pressoché sconosciute a livello nazionale.

Con queste osservazioni concludo il mio intervento, riservandomi in sede di esame degli articoli di esprimermi poi sugli emendamenti già preannunciati, e rivolgendo un

particolare ringraziamento al Governo che ha collaborato attivamente al miglioramento del testo, fornendo tra l'altro una traccia, sulla quale sono stati poi formulati gli articoli del testo unificato.

PRESIDENTE. Anch'io, prima di dare la parola all'onorevole sottosegretario Biagioni, desidero esprimergli il mio ringraziamento, per essersi egli ampiamente prodigato per il miglioramento del testo legislativo, pur non essendo specificamente delegato per la materia in questione.

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Ritengo che dopo i vari interventi dei colleghi, il problema si presenti al nostro esame in maniera ben definita. Innanzitutto, il punto di partenza – secondo quanto più volte richiesto dal gruppo comunista – era l'abrogazione dell'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443: ora, il testo concordato che abbiamo dinanzi stabilisce appunto l'abrogazione di detto articolo. Penso che questo provvedimento sia salutare perché intende cominciare a mettere un po' d'ordine nell'ambiente ecologico delle regioni interessate e a provvedere alla tutela del loro paesaggio. C'è però da affrontare il problema della scelta tra le dizioni « concessione » e « autorizzazione », sul quale la Commissione è chiamata a decidere. Ora, è stato qui sufficientemente ripetuto che, per quanto riguarda le cave e le torbiere, noi possiamo accettare soltanto il concetto di autorizzazione. Tra l'altro, occorre tenere presente che la concessione lo Stato la dà soprattutto in relazione al sottosuolo, mentre nel caso in esame si tratta di un'escavazione in superficie.

L'onorevole Guerrini ha richiamato l'articolo 117 sulle attribuzioni delle regioni e l'onorevole Helfer ha ricordato l'articolo 42 della Costituzione, ciascuno in sostegno delle proprie tesi. A questo punto però, a me pare che ci si voglia troppo formalizzare su un provvedimento di legge che vuole soprattutto offrire degli indirizzi, avere il valore di una legge-quadro. Spetta infatti al Parlamento stabilire con legge un orientamento generale che dovrà servire alle varie amministrazioni regionali per raggiungere il fine di un'unità di indirizzo nello sfruttamento delle cave e delle torbiere. Inoltre, non vorrei che questa volontà – manifestata dal gruppo comunista e da altre parti politiche – di colpire la rendita fondiaria parassitaria e speculativa porti, in certi casi, a conseguenze opposte. Per esempio, dalla legge recentemente approvata sulle fittanze agrarie hanno tratto evidentemente un grandissimo vantaggio non solo i coltivatori diretti ed i pastori, ma anche i grossi affittuari; così, non vorrei che con l'introduzione dell'istituto della concessione in questo provvedimento si facessero gli interessi dei grossi affittuari, oltre quelli dei piccoli imprenditori e delle cooperative.

MARMUGI. Ciò non succederebbe di certo: il discorso che noi facciamo è profondamente diverso.

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Nonostante i famosi settimi che i comuni hanno applicato sull'escavazione del marmo, abbiamo visto arricchirsi delle cooperative, ma anche dei grossi affittuari che hanno ottenuto dieci, dodici cave in affitto da parte delle amministrazioni comunali e hanno fatto delle forti speculazioni.

Il Governo esprime la sua adesione al testo unificato ed invita la Commissione ad aderire al concetto della autorizzazione, essendo esso già un grosso passo avanti in una situazione estremamente difficile e confusa come quella delle cave e delle torbiere.

AMASIO. Credo di aver capito dal corso della discussione, che probabilmente potremmo trovare un accordo e una convergenza unitaria, in questa Commissione, su tutti i punti di questo testo salvo il problema che riguarda l'istituto dell'autorizzazione oppure della concessione. Mi rendo conto della posizione della maggioranza, e mi rendo altresì conto che l'introduzione dell'istituto della concessione comporta dei grossi problemi e probabilmente anche delle implicazioni di carattere costituzionale. D'altra parte per noi comunisti è fondamentale la questione della disponibilità da parte del potere pubblico, in questo caso le regioni, delle cave e torbiere, in modo che l'esercizio delle cave stesse possa essere affidato anche al non proprietario del terreno, qualora il proprietario del terreno non offra le garanzie necessarie per un razionale sfruttamento. In queste condizioni credo si tratti di vedere, se possibile, di trovare una formulazione che concilii le diverse esigenze; a tal fine propongo di sospendere la discussione per verificare se il comitato ristretto, eventualmente integrato, non possa trovare una formulazione unitaria sul problema, in quanto qualora non si potesse giungere a questa formulazione, data l'importanza

che il nostro gruppo attribuisce alla questione che stiamo dibattendo, difficilmente potrebbe consentire l'approvazione in sede legislativa del testo al nostro esame.

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Il Governo non è contrario a sospendere l'esame della proposta per cercare una soluzione unitaria; faccio comunque notare che si dovrebbe tener conto di quanto dice l'ultimo comma dell'articolo 3, che mi sembra molto chiaro: « Trascorso infruttuosamente il termine prefisso, il Presidente della Giunta regionale può dare la concessione della cava e della torbiera in conformità delle norme contenute nel titolo II del decreto 29 ottobre 1927, n. 1443 in quanto applicabili »; inoltre per quanto riguarda il mancato sfruttamento, tengo a precisare che tale ipotesi è già prevista all'articolo 3.

AMASIO. Non è soltanto il mancato sfruttamento che ci interessa, vogliamo che il potere pubblico sia in grado di dare la concessione anche al non proprietario.

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Infatti il penultimo comma dell'articolo 3 così recita: « Quando il proprietario non intraprenda la coltivazione della cava o torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo, il Presidente della Giunta regionale può prefiggere un termine, non inferiore a 90 giorni, per l'inizio, la ripresa o la intensificazione dei lavori, informandone le autorità di cui alla lettera *a*) dell'articolo 2 ».

GIRARDIN, *Relatore.* Chi ha partecipato ai lavori del comitato ristretto sa quanto questo problema dell'alternativa autorizzazione-concessione sia stato discusso; ritengo altresì che discuterne ancora possa essere utile e vantaggioso, anche se mi pare difficile raggiungere un compromesso tra due concetti che indubbiamente sono molto lontani. L'articolo 826 del codice civile, citato dall'onorevole Guerrini Rodolfo mi conferma nella soluzione proposta. L'onorevole Guerrini Rodolfo ha citato soltanto una parte del suddetto articolo del codice civile, che in effetti dice che le miniere, le cave e torbiere fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato, ma fa anche un preciso riferimento alla disponibilità che viene sottratta al proprietario del fondo; e questo lo ritengo un punto sostanziale, perché vuol dire che le cave e le torbiere fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato quando lo Stato stesso le abbia già acquistate. Evidentemente nel caso della concessione, che presuppone questo patrimonio indisponibile, lo Stato per poterle avere dovrebbe corrispondere un indennizzo: infatti, in ogni caso l'acquisizione da parte dello Stato di un patrimonio privato, comporta un indennizzo al proprietario. A questo punto vorrei far considerare ai colleghi del gruppo comunista, come questo problema non possa essere esaminato nel senso da loro richiesto in questa sede.

Per concludere mi dichiaro disponibile per un ulteriore scambio di opinioni, ma la situazione obiettivamente è quella che avevo già spiegato in sede di comitato ristretto e che ribadisco in Commissione, e cioè che l'unico risultato sarà quello di procrastinare una decisione in questa materia, mentre siamo tutti d'accordo sull'urgenza del provvedimento.

PRESIDENTE. Essendosi profilato un dissenso in merito ad alcune questioni che non sono suscettibili di soluzione in questa sede per le implicanze che comportano, propongo che il Comitato ristretto (di cui chiamo a far parte anche gli onorevoli Helfer e Marmugi) si riunisca oggi alle 17 per giungere a conclusioni che ci permettano di votare, nella seduta di domattina, questo provvedimento.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,15.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO