

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## 10<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Industria, commercio, turismo)

### 59° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 MARZO 1976

Presidenza del Presidente CATELLANI

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE DELIBERANTE

##### Discussione congiunta e rinvio:

« Nuove norme in materia di coltivazione delle cave e delle torbiere » (622) (D'iniziativa dei senatori Minnocci e Catellani);  
« Nuove norme in materia di ricerca e di coltivazione delle cave e delle torbiere » (2180) (D'iniziativa dei deputati Fracanzani ed altri; Girardin ed altri) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 733, 734, 739
BERLANDA . . . . .	734
MERLONI, relatore alla Commissione . . . . .	734

*La seduta ha inizio alle ore 10,55.*

F U S I , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

#### IN SEDE DELIBERANTE

Discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« Nuove norme in materia di coltivazione delle cave e delle torbiere » (622), d'iniziativa dei senatori Minnocci e Catellani;

« Nuove norme in materia di ricerca e di coltivazione delle cave e delle torbiere » (2180), d'iniziativa dei deputati Fracanzani ed altri; Girardin ed altri (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Nuove norme in materia di coltivazione delle cave e delle torbiere », d'iniziativa dei senatori Minnocci e Catellani, e « Nuove norme in materia di ricerca e di coltivazione delle cave e delle torbiere », d'iniziativa dei deputati Fracanzani, Sobrero, Capra, Morini, Marchetti, Zamberletti, Santuz, Galli, Bo-drato, Russo Ferdinando; Girardin, Fontana,

10ª COMMISSIONE

59º RESOCONTO STEN. (16 marzo 1976)

Olivi, Morini, Zanini e Piccinelli, già approvato dalla Camera dei deputati. Data l'identità della materia dei due disegni di legge, propongo che la discussione generale avvenga congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Come i colleghi ricordano, sui due disegni di legge, già in sede referente, una Sottocommissione, presieduta dal relatore, senatore Merloni, si è a lungo soffermata nell'esame; si è trovato un accordo, e il relatore, sulla base di alcune proposte avanzate, ha predisposto un testo unificato, per il quale abbiamo chiesto — e ottenuto — dalla Presidenza del Senato l'assegnazione in sede deliberante. Il testo redatto dal collega Merloni è stato distribuito. Propongo pertanto di limitarci, nella seduta di oggi, ad ascoltare la relazione del senatore Merloni e di iniziare la discussione generale a partire dalla prossima settimana. In questo modo i colleghi avranno il tempo di esaminare approfonditamente il nuovo testo proposto e, contemporaneamente, le Commissioni 1ª e 2ª quello di farci pervenire i rispettivi pareri.

**B E R L A N D A .** Le argomentazioni adottate dal Presidente sono valide, per cui il mio Gruppo le accoglie.

**P R E S I D E N T E .** Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Prego, quindi, il senatore Merloni di riferire alla Commissione sui disegni di legge e sul testo unificato da lui predisposto.

**M E R L O N I ,** *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge n. 2180, già approvato dalla Camera dei deputati, è stato esaminato da questa Commissione in sede referente, insieme con l'altro n. 622, d'iniziativa dei senatori Minnoci e Catellani.

In quella sede il vostro relatore illustrò le ragioni e i criteri che informavano il provvedimento.

La complessità della materia, la necessità di armonizzare normative già vigenti e diverse istanze di natura sociale ed economica suggerirono a suo tempo la costituzione di

una Sottocommissione che approfondisse l'argomento.

La Sottocommissione ha concluso i suoi lavori, durante i quali ha ascoltato tutte le parti interessate che hanno chiesto di essere ascoltate, in modo particolare gli organi regionali, i sindacati dei lavoratori, gli imprenditori; ha inoltre esaminato i pareri di esperti in materia ed ha comparato le norme statali e regionali vigenti e proposte.

A conclusione di ciò, la Sottocommissione ha incaricato il vostro relatore di elaborare, a sua personale cura e responsabilità, un nuovo testo che tenesse conto, nella misura del possibile, di quanto emerso nel corso dell'indagine.

Questo testo che, ripeto, rappresenta il punto di vista del relatore e non quello della Sottocommissione, viene oggi proposto all'esame della nostra Commissione.

Ciò premesso, entriamo senz'altro nel merito dei provvedimenti.

L'articolo 117 della Costituzione elenca le materie per le quali è delegata alle Regioni la potestà di legiferare « nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato »

Tra queste materie sono comprese le cave e le torbiere.

Ma la legge dello Stato che stabilisce i principi in materia è tuttora il regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443, oramai inadeguato ai tempi e alle esigenze nuove.

Il suddetto regio decreto, infatti, nasceva dall'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 dichiarava di ispirarsi « unicamente alle esigenze dell'industria e dell'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 » (art. 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 del-

lo 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 all'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 regolare l'uso e impedirne l'abuso.

In modo particolare le Regioni, nell'assumere la pienezza delle loro funzioni anche in questa materia, si trovano prive di un'adeguata norma di riferimento.

L'esigenza di regolare la materia su nuove basi veniva manifestata dall'opinione pubblica e recepita dal Parlamento fin dalla scorsa legislatura: venivano infatti presentati alla Camera e al Senato disegni di legge che cadde poi per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Il problema veniva ripreso dall'inizio della nuova legislatura.

Nel 1972, un disegno di legge (il n. 622) sull'argomento veniva presentato al Senato, a firma dei senatori Minnocci e Catellani.

Esso si proponeva soprattutto di dettare norme di riferimento per l'attività legislativa delle Regioni in materia di cave e torbiere, prevedendo in modo particolare che la coltivazione di cave dovesse essere subordinata ad autorizzazione da parte della Regione, tenuto conto delle esigenze dell'ambiente e di altre esigenze di interesse generale.

Il citato disegno di legge dettava anche norme transitorie che avrebbero dovuto colmare la carenza legislativa fino all'emanazione di provvedimenti specifici da parte delle Regioni.

Quasi contemporaneamente alla presentazione al Senato del disegno di legge n. 622

venivano presentati alla Camera due disegni di legge analoghi.

La norma di non dibattere contemporaneamente nelle due Camere lo stesso argomento imponeva al Senato di sospendere il dibattito sul disegno di legge n. 622, appena iniziato.

Nel frattempo il dibattito alla Camera si incentrava sui diversi aspetti delle proposte legislative, ma soprattutto sull'istituto che avrebbe dovuto regolare l'esercizio delle cave e delle torbiere.

Si è discusso cioè, in modo ampio e approfondito, se tale istituto dovesse essere l'autorizzazione, come sostenuto da uno dei disegni di legge, o la concessione, come sostenuto dall'altro.

Nel primo caso, la disponibilità delle cave sarebbe stata lasciata al proprietario del fondo e la sua coltivazione soggetta ad un'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* del presente disegno di legge.

Il dibattito si è concluso con l'unificazione dei due disegni di legge in uno solo, che regola la coltivazione delle cave con il regime dell'autorizzazione, peraltro con molte norme limitative.

L'istituto della concessione viene — nel testo unificato — mantenuto nell'ipotesi che l'esercente già autorizzato non sfrutti convenientemente la cava.

In tal caso, infatti, essa passerà al patrimonio della Regione.

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

Agli argomenti dibattuti alla Camera vorremmo aggiungere in questa sede alcune osservazioni.

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 costituiscono un bene non agevolmente distinguibile dal suolo... e la stessa individuazione del bene « cava » distinto dal bene « suolo » avviene per effetto dell'inizio 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 e non dia ad essa sufficiente sviluppo, si è dimostrata più che idonea a garantire l'interesse pubblico... ».

Aggiungeremo che l'oggetto fondamentale della normativa proposta è quello di regolare una materia finora priva di specifiche norme, ed a questo scopo l'autorizzazione risponde tanto bene quanto la concessione; con lo svantaggio, per quest'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.

Il fatto poi 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 dell'autorità pubblica.

In sede di Sottocommissione, è stata prospettata anche la possibilità di regolare la materia con un regime intermedio, prevedendo cioè la possibilità di passare dal regime dell'autorizzazione a quello della concessione per cave e torbiere che presentino rilevante interesse ai fini dello sfruttamento industriale.

È stata citata, ad esempio di ciò, la legislazione della Regione Sicilia, che prevede per l'appunto tale ipotesi.

Occorre però osservare che la suddetta Regione, essendo a statuto speciale, può legiferare in materia di industria; cosa che non è, per le Regioni a statuto ordinario, per le quali la competenza in materia di industria rimane allo Stato.

Un regime del tipo proposto obbligherebbe a trasferire allo Stato la competenza sui tipi di cave ipotizzati dalla proposta.

Anche sotto questo aspetto, quindi, il regime dell'autorizzazione appare più chiaro ed efficace.

I principi fondamentali su cui il disegno di legge predisposto dal vostro relatore, sulla base di quello n. 2180, si fonda si possono così riepilogare:

l'abolizione della libera disponibilità alla coltivazione delle cave e torbiere e l'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 controllo, da parte dell'autorità pubblica, dei canoni di affitto e dei prezzi di vendita dei terreni.

Il lungo *iter* parlamentare e l'impellente necessità di dare norme adeguate alla materia, rendono l'approvazione di questa normativa sempre più urgente, soprattutto se si considera il fatto che talune Regioni,

quali l'Emilia-Romagna e il Veneto, hanno già emesso leggi regionali in materia, debitamente vistate dal commissario del Governo e quindi operanti nella loro pienezza, e che la Regione toscana ha in corso di attuazione un vasto ed articolato disegno di legge regionale.

Ulteriori indugi nell'approvazione del disegno di legge favorirebbero la possibilità dell'entrata in vigore di norme regionali prive di un riferimento unico per tutto il territorio nazionale.

Il disegno di legge, inoltre, ha un particolare valore politico trattandosi della prima legge-quadro che verrebbe approvata dal Parlamento.

Concordiamo quindi pienamente con le finalità, lo spirito e l'urgenza che tale disegno di legge venga approvato con sollecitudine.

Passando all'esame degli articoli rileviamo quanto segue.

L'articolo 1 prevede i principi generali a cui dovranno 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 l'autorizzazione dell'autorità regionale pena la revoca; la revoca comunque può essere disposta dalla Regione per sopravvenute esigenze di pubblica utilità;

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

il titolare dell'autorizzazione deve sistemare a sue spese il suolo al termine delle coltivazioni, secondo norme stabilite con legge regionale.

La Regione può dichiarare decaduta l'autorizzazione qualora l'esercente nell'intraprendere la coltivazione non le dia sufficiente sviluppo.

Il mancato sviluppo, inoltre, comporta il passaggio delle cave o torbiere al patrimonio della Regione, salvo indennizzo, e passaggio al regime della concessione.

È esente dalle suddette norme l'estrazione dal proprio fondo di materiale per la co-

struzione delle case o opere agricole inerenti al fondo.

Rispetto al testo approvato dalla Camera dei deputati è stato introdotto l'obbligo del consenso della Regione alla cessione della autorizzazione, attenuando così la rigidità del divieto assoluto di cedibilità (articolo 1, lettera *b*).

Così pure, alla stessa lettera *b*), le invocate esigenze di « interesse pubblico » secondo il testo originale sono apparse una espressione troppo ampia e vaga; si è ritenuto quindi di sostituire al termine « interesse pubblico » quello di « utilità pubblica », che è un termine chiaramente individuabile e se necessario inquadrabile in disposizioni di legge, ad esempio nel titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Alla disposizione prevista nel testo approvato dalla Camera dei deputati concernente l'obbligo, per l'esercente, di sistemare il suolo al termine della coltivazione, si è aggiunto quello di regolare le modalità di sistemazione con legge regionale (articolo 1, lettera *e*).

In tal modo, ferma restando l'autonomia legislativa delle Regioni, si è ritenuto opportuno limitare la discrezionalità dell'esecutivo regionale in una materia così delicata.

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, delle condizioni geologiche e idrogeologiche, della salubrità della zona circostante, degli interessi e della sicurezza dei terzi e dei preminenti interessi generali; stabiliscano poi la tassa di autorizzazione e prevedano i termini per l'adempimento dell'istruttoria.

La tassa sarà proporzionale alla superficie dell'area interessata e alle caratteristiche dei materiali ricavabili dal giacimento.

Rispetto al testo della Camera è stato soppresso l'ultimo comma che collega i limiti della tassa di autorizzazione al canone di affitto dei terreni.

È parso infatti che ciò si configurerebbe come una imposta di fabbricazione andando oltre i poteri impositivi delle Regioni.

L'articolo 3 prevede che gli organi regionali debbano subordinare l'autorizzazione ai

pareri del distretto minerario, della Sovrintendenza ai monumenti e alle antichità, del Genio civile, del Corpo forestale, delle amministrazioni provinciali e comunali competenti.

Il parere deve essere espresso entro 60 giorni ed è ritenuto favorevole se non espresso; ciò anche allo scopo di superare eventuali lungaggini burocratiche.

L'articolo 4 dà la precedenza nel diritto all'autorizzazione al proprietario, all'usufruttuario, all'enfiteuta.

Tale disposizione prevede, implicitamente, la possibilità che l'autorizzazione possa essere concessa anche ai terzi non aventi titolo sul fondo.

Ciò non contrasta con il regime dell'autorizzazione: in situazione analoga si trova, ad esempio, in altro campo l'autorizzazione a edificare che può essere concessa anche a terzi non aventi titolo sull'area edificabile.

Essa appare peraltro dettata dalla preoccupazione di regolare una situazione difficilmente verificabile, tenendo conto della pratica inscindibilità tra superficie del fondo e area di coltivazione della cava. Forse la dizione risente di soluzioni compromissorie avvenute nel corso della discussione sulla alternativa tra regime di autorizzazione e regime di concessione. Tale articolo, comunque, non appare in contrasto con lo spirito della proposta di legge.

L'articolo 5 prevede l'applicazione degli articoli 29, 31 e 32 del regio decreto 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 5 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 zona demaniale dello Stato debba essere richiesto il parere delle Regioni interessate.

L'articolo 6 prevede, per le Regioni che non abbiano pronti i piani di assetto territoriale, l'obbligo di emanare disposizioni transitorie in materia; ciò allo scopo di su-

perare immediatamente la permissività insita nell'articolo 45 del regio decreto n. 1443 del 29 luglio 1927.

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

L'articolo 8 prevede che i contratti di affitto dei terreni siano depositati in copia presso la Regione e prevedano un congruo canone, modificando così il testo approvato dalla Camera, che prevedeva che i canoni non superassero il 5 per cento del prezzo medio del materiale escavabile.

La disposizione dell'articolo 8 infatti è apparsa suscettibile di ambiguità di interpretazione e in secondo luogo non terrebbe conto delle diverse situazioni esistenti tra Regione e Regione.

Inoltre, porrebbe una inutile limitazione al principio dell'autonomia contrattuale, mentre d'altra parte la possibilità di verifica dal valore del canone è già originata dall'obbligo della pubblicità del contratto.

Si è quindi preferito ricorrere alla dizione di « congruo canone », già utilizzato nel disegno di legge n. 622 proposto al Senato dai senatori Minnocci e Catellani. Tale canone dovrebbe nascere dall'accordo libero tra locatore e locatario o, in caso di controversia, dall'apposita commissione regionale.

L'articolo 9 limita il prezzo di vendita dei terreni destinati alla ricerca o alla coltivazione a un valore congruo, prevedendo l'applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 8 in casi di controversia.

Anche in questo caso si modifica il testo approvato dalla Camera, il quale prevedeva che il prezzo di vendita non fosse superiore a quello dei terreni agricoli circostanti. Può darsi, infatti, il caso che il valore dei terreni circostanti sia nullo o estremamente esiguo. Ad ogni modo appare difficile assimilare due attività completamente diverse quali sono quella estrattiva e quella agricola.

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

Il presidente della Giunta regionale deve pronunciarsi entro 90 giorni con la facoltà di subordinare l'autorizzazione alla sistemazione del terreno e di sospendere l'attività nel caso di mancata istanza di autorizzazione.

L'articolo 11 prevede che, fino all'emanazione di leggi regionali in materia, l'autorizzazione alla ricerca e alla coltivazione possa essere rilasciata dal presidente della Giunta regionale con le norme della presente legge.

Si è ritenuto opportuno dare evidenza a questa norma facendone oggetto di articolo separato anzichè raccoglierla nel precedente articolo 10, come nel testo approvato dalla Camera.

L'articolo 12 raccoglie alcune disposizioni comprese nell'articolo 10 del testo approvato dalla Camera e ne aggiunge alcune altre.

Si dispone, infatti, la soppressione del secondo comma dell'articolo 45 e del secondo comma dell'articolo 64 del citato regio decreto n. 1443.

Il primo, infatti, prevede la libera disponibilità della cava al proprietario del suolo, e quindi è del tutto in contrasto con il disposto del presente disegno di legge.

Il secondo prevede che gli agri marmiferi di Massa e Carrara siano oggetto di speciale regolamento, il quale avrebbe dovuto essere emanato entro un anno dall'entrata in vigore del decreto del 1927.

Tale regolamento, in realtà, non è mai stato emanato, mentre in sede di Sottocommissione è stata da più parti rilevata l'esigenza di più moderne norme in materia.

L'approvazione del disegno di legge in oggetto rappresenta quindi l'occasione per comprendere, in una legge-quadro, anche l'esercizio di queste particolari cave, rette tuttora da norme antichissime e, in parte, superate.

Si ritiene con ciò di colmare una lacuna del testo approvato dalla Camera, che lasciava impregiudicato tale argomento.

Viene, al contrario, fatta salva la legge 29 novembre 1971, n. 1097, che regola l'esercizio di cave sui Colli Euganei, perchè ritenuta rispondente alle esigenze attuali.

Viene infine abrogata ogni altra disposizione che preveda una disciplina per cave e torbiere sul territorio nazionale.

**P R E S I D E N T E .** In riferimento a quanto da me proposto, se non si fanno osservazioni, rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

*(Così rimane stabilito).*

*La seduta termina alle ore 11,20.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT. GIULIO GRAZIANI