

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BARSACCHI, SIGNORI, SPANO e DELLA BRIOTTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1980

Nuova disciplina della ricerca e della coltivazione di cave e torbiere — Delega delle funzioni amministrative agli enti locali

ONOREVOLI SENATORI. — Come è noto, in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, secondo cui sono attribuite alle Regioni le competenze in materia di cave e torbiere, con il decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2, sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate precedentemente dagli organi centrali e periferici dello Stato nella materia, che è tuttora regolata dagli articoli 826 e 840 del codice civile, dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 620, nonché, in previsione dell'ordinamento regionale, dall'articolo 11, quinto comma, della legge 16 maggio 1970, n. 181.

L'articolo 45 della legge mineraria del 1927 prevede che le cave e le torbiere sono lasciate alla disponibilità del proprietario del suolo che è libero di coltivarle e di utilizzarle con assoluta discrezionalità; soltanto nel caso di mancato sfruttamento o di insufficiente coltivazione di un giacimento, della cui esistenza si abbia certezza, lo Stato prima ed ora la Regione, può intervenire sottraendo la disponibilità del bene al proprietario per darlo in concessione a

terzi. In tal caso il giacimento entra a far parte del patrimonio indisponibile della Regione.

Questo dispositivo, che doveva servire a garantire comunque lo sfruttamento di queste risorse naturali ove ne fosse stata individuata l'esistenza e quindi la possibilità di sfruttamento in termini economici, produttivi e sociali nell'interesse della collettività, è rimasto nei fatti pressochè inapplicato data la complessità del meccanismo previsto e soprattutto la mancanza di volontà di ricorrervi.

Nel quadro della vigente legislazione, che comprende anche le norme in materia di pubblica sicurezza e di polizia mineraria previste dalla legge 11 marzo 1958, n. 198, e dal decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, di competenza residua degli organi statali, emerge l'estrema carenza di tale normativa se si pensa che attualmente per iniziare una qualsiasi attività di cava è sufficiente presentare una semplice denuncia di esercizio, entro otto giorni dall'inizio dei lavori, al competente ufficio del distretto minerario per quanto attiene alle norme di polizia mineraria ed al comu-

ne interessato per territorio senza pertanto fare obbligo all' esercente di nessun altro adempimento riferito, in particolare, alla capacità tecnico-economica del conduttore, ai metodi di coltivazione usati, all'obbligo di ripristino dell'ambiente, sia durante la coltivazione che al termine dell'attività estrattiva, e così via.

Riguardando in modo particolare anche solo quest'ultimo aspetto, è nota a tutti la pesante incidenza sull'ambiente determinata oggi dalla coltivazione delle cave, quale attività produttiva capace di indurre profonde trasformazioni non solo in superficie ma anche in profondità, sia per quanto riguarda la coesione dei terreni, che per l'assetto delle falde.

La situazione di fatto determinata dalle cave è stata più volte denunciata nei suoi aspetti salienti che si possono così riassumere:

sottrazione di superfici alle colture ed alla copertura vegetale quale radicale alternativa alle destinazioni d'uso ed all'assetto preesistente;

aumento del carico urbanistico soprattutto per quanto attiene l'allacciamento e l'uso di infrastrutture e pubblici servizi in zone extra-urbane;

profonde alterazioni dell'assetto paesistico;

profonda incidenza sull'assetto idrogeologico con trasformazioni spesso irreversibili;

inquinamento indotto nell'aria, nelle acque superficiali e profonde, da rumore.

Tali aspetti di dissesto territoriale, collegati all'esercizio di cava o torbiera, si sono sviluppati recentemente in veloce progressione e peggioramento con l'estendersi delle attività della domanda di materiali e materie prime spesso in forme peculiari: basti pensare alla disseminazione delle cave cosiddette di prestito al seguito dei tracciati autostradali, e il precario assetto del territorio oggi risultante lungo tali opere.

Salvo il caso singolare del comprensorio delle Alpi apuane, dove un tipo di particolare paesaggio coincide mirabilmente con le

risultanze dell'attività ormai secolare, il procedere e il cessare delle escavazioni determinano una degradazione e devastazione insanabile del territorio, abbandonato poi in condizioni di latente pericolo dopo il suo sfruttamento incondizionato.

In questa situazione, che configura una vera e propria attività qualificabile di rapina nei confronti del patrimonio ambientale e di beni perciò collettivi, scarsa o nulla è stata l'incidenza della pianificazione e della relativa normativa per ricondurre l'esercizio di cava entro limiti ragionevoli e tollerabili.

Nè la disciplina finora vigente, e soprattutto le norme di polizia mineraria, si sono dimostrate adeguate ad affrontare la dimensione territoriale ed ambientale che sono venuti sempre più ad assumere i problemi connessi con l'attività estrattiva.

Da queste prime considerazioni nasce l'esigenza, avvertita da più parti, di procedere speditamente ad una profonda riforma dell'attuale legislazione ormai superata e del tutto inadeguata rispetto al quadro di riferimento attuale.

Già nel passato si sono emanate alcune leggi regionali in materia di cave: citiamo quelle delle Regioni a statuto speciale, della Sicilia (legge 1° ottobre 1956, n. 54) e della Sardegna (legge 7 maggio 1957, n. 15); alcune più recenti sono state predisposte da Regioni a statuto ordinario, fra cui citiamo quelle della Lombardia e della Toscana, a livello di disegno di legge annullato dal Governo, tuttora pendente nel giudizio di costituzionalità. Occorre poi ricordare la stessa legge statale del 1971 sulla tutela dei Colli Euganei.

Tutte queste leggi hanno tenuto conto di una serie di eventi succedutisi dal 1927 ad oggi, sia relativamente al quadro dell'ordinamento giuridico, sia alla crescente sensibilizzazione della collettività a questo ordine di problemi; ma tutte restano essenzialmente legate all'opportunità di un aggiornamento teso a rendere la disciplina più aderente alla realtà.

In merito vanno tenute particolarmente presenti le forti aspettative che provengono invece dal mondo del lavoro e dalle stesse

organizzazioni imprenditoriali del settore che chiedono pressantemente agli organi competenti una nuova regolamentazione della materia, che dia soprattutto la certezza del diritto a quanti operano in questo campo e tenda ad eliminare gli aspetti di conflittualità oggi largamente diffusa nei rapporti tra proprietà e locazione.

Dobbiamo registrare infine le più recenti iniziative parlamentari: dal 1970 ad oggi la Camera ed il Senato hanno affrontato il problema con il disegno di « legge-quadro » recante nuove norme in materia di ricerca e coltivazione di cave e torbiere.

I disegni di legge portati avanti nella V, VI e VII legislatura sono stati ripresentati nell'attuale VIII legislatura. Essi prevedono sia il principio dell'appartenenza delle cave e torbiere al patrimonio indisponibile delle Regioni nel cui territorio esse sono situate, con la conseguente introduzione del regime concessorio (vedi proposta di legge n. 1180 d'iniziativa dei deputati Labriola ed altri), sia il principio che le cave e le torbiere sono lasciate alla disponibilità del proprietario del suolo, ribadendo quindi i contenuti fissati dall'articolo 45 della legge mineraria del 1927 ed introducendo l'istituto dell'autorizzazione.

Si rende opportuno fare alcuni cenni a favore della tesi dell'acquisizione delle cave e torbiere al patrimonio pubblico.

Nella legislazione richiamata in premessa, cioè l'attuale, le cave e le torbiere appartengono al proprietario del suolo, proprietà che si estende anche al sottosuolo; il presente disegno di legge parte dal presupposto che questi beni debbano costituire patrimonio indisponibile della Regione. Questa scelta rappresenta un aspetto profondamente innovativo dell'attuale regime giuridico.

Anche se gran parte della dottrina, come è noto, è orientata a favore della tesi secondo la quale il proprietario del fondo ha sulla cava o sulla torbiera un diritto di proprietà (anche se si parla di proprietà condizionata, ossia un diritto legato a precisi obblighi e doveri), l'acquisizione delle cave e delle torbiere al patrimonio indisponibile

delle Regioni, è perfettamente legittima da un punto di vista costituzionale.

La Corte costituzionale ha infatti stabilito più volte la possibilità per il legislatore di riservare alla mano pubblica, senza corrispondere alcun indennizzo, intere categorie di beni, obiettivamente identificabili e per la localizzazione e per le loro caratteristiche peculiari.

Del resto una normativa come quella prevista dal presente disegno di legge, che si basi su questi presupposti, non rappresenta certamente una novità nel nostro ordinamento che vede delle categorie di beni, come le miniere, le acque di interesse pubblico, i beni archeologici, sottratte, e senza indennizzo, alla disponibilità del proprietario del suolo su cui insistono. Va aggiunto che già attualmente la disciplina delle cave e torbiere colloca questi beni in una situazione intermedia fra il regime pubblicistico e quello privatistico. **Si parla, infatti, di beni privati d'interesse pubblico:** anche se l'articolo 826 del codice civile pare offrire una base a favore della soluzione « privatistica », la legge mineraria del 1927 prevede una serie di controlli e vincoli tali che riducono in larga misura le facoltà inerenti al diritto di proprietà e privilegiano la funzione sociale dei beni in questione per quanto riguarda l'attività economica di estrazione.

La logica conseguente della pubblicizzazione della proprietà delle cave e delle torbiere è che il loro sfruttamento deve essere preceduto da un atto di concessione, come avviene, per esempio, per l'occupazione di suolo pubblico in genere, per l'uso del demanio marittimo e così via. È il caso di sottolineare, a maggior sostegno della scelta effettuata, che la stessa definizione data alla cava nel disegno di legge è quella di « luogo in cui vengono ricercate e coltivate le sostanze industrialmente utilizzabili »; e ciò significa che tra le possibilità di definirlo secondo il materiale o secondo il tipo di attività si è optato per quest'ultima definizione, approfondendo gli aspetti sia sotto il profilo economico che sotto il profilo territoriale al fine di evidenziare il bene sotto l'aspetto dell'interesse pubblico.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Passiamo ora ad enumerare i vantaggi del regime concessorio che, oltre a soddisfare queste esigenze, permette un'efficace gestione ed un controllo conforme alle finalità di riforma del settore.

Infatti l'autorità concedente può scegliere il concessionario sulla base delle garanzie che questi è in grado di offrire, in relazione alle finalità ed ai limiti posti dalla legge e dall'autorità concedente allo sfruttamento dei giacimenti; finalità e limiti che debbono tendere all'economicità dell'impresa, al ripristino e salvaguardia dell'ambiente, alla sicurezza e condizioni di lavoro, eccetera.

Inoltre la concessione permette un adeguato controllo sulla sussistenza e sulla permanenza dei requisiti richiesti, senza dover ricorrere a meccanismi sanzionatori, come quello previsto dall'articolo 45 della legge mineraria, riproposto peraltro nei disegni di legge-quadro presentati in Parlamento. Da ciò deriva, tra l'altro, rispetto al regime di autorizzazione che viene previsto in alternativa da parte della pubblica amministrazione per regolare l'attività estrattiva, che l'autorizzazione deve essere necessariamente rilasciata al proprietario del suolo, od a un tizio che abbia il consenso del proprietario; non esiste quindi una possibilità di « scelta » da parte della pubblica amministrazione.

Inoltre il regime di autorizzazione non pare in grado di mutare le distorsioni che si possono constatare nell'attuale situazione di proprietà privata nelle cave e nelle torbiere sotto un ulteriore aspetto: quello cioè dell'usuale cessione dei diritti di sfruttamento dal proprietario ad un terzo dietro corresponsione di un canone di affitto, solitamente molto elevato. Tutto ciò mentre da un lato tende a costituire ingiustificate posizioni di rendita a favore del proprietario del suolo, riduce generalmente il profitto dell'imprenditore-affittuario a margini estremamente modesti; con la conseguenza di spingere quest'ultimo ad uno sfruttamento intensivo e spesso al di fuori delle comuni norme di rispetto del territorio, realizzando la cosiddetta « estrazione a rapina ». L'autorizzazione potrebbe consentire questo tipo

di cessione (dietro versamento di canone di affitto) da parte del proprietario del suolo ad un terzo; sicchè di fronte ai ridotti margini dell'imprenditore concessionario della autorizzazione, le norme sulla tutela del paesaggio e sul ripristino eventualmente stabilite dalle Regioni risulterebbero, in pratica, non attuabili per l'impossibilità economica dell'imprenditore-concessionario di assolverle.

Nel regime di concessione, per contro, il canone non lasciato alla determinazione privata, può essere commisurato agli obblighi imposti al concedente ed è tale da incidere in maniera estremamente ridotta sulla economicità dell'azienda.

Da quanto sopra appaiono evidenti le implicazioni del presente disegno di legge ai fini dei problemi dello sviluppo socio-economico. Nell'eliminare ogni forma di mera rendita parassitaria, esso infatti privilegia il momento dell'attività economica del settore, favorendo quindi una seria incentivazione dell'attività estrattiva e nello stesso tempo una spinta alla razionale coltivazione delle cave e delle torbiere, al fine di contemperare gli aspetti economici e di tutela ambientale, che debbono e possono trovare momenti di equilibrata coesistenza.

Gli obiettivi, dunque, che il presente disegno di legge ritiene utili perseguire con la scelta politica fatta (è infatti evidente che si tratta di una scelta squisitamente politica) sono essenzialmente quelli di conciliare le attività estrattive con le esigenze di difesa e di piena salvaguardia dei valori ambientali e paesistici, che risultano, come si è detto, non tutelati nel quadro della normativa vigente; di predisporre al tempo stesso strumenti normativi idonei a rafforzare e razionalizzare il settore dell'industria estrattiva, anche ai fini di garantire i livelli di occupazione in atto; di eliminare, anche per il perseguimento del precedente obiettivo, quelle forme di rendita parassitaria oggi largamente esistenti e gravanti sul settore; di conciliare infine le attività estrattive con la pianificazione territoriale e gli strumenti urbanistici comunali e comprensoriali.

Per quanto attiene a quest'ultimo aspetto, in tema di pianificazione territoriale e di

« politica del territorio », temi che rappresentano uno dei punti di fondo e più qualificanti del disegno di legge, occorre subito precisare che una risposta organica e adeguata ai gravi squilibri di cui abbiamo già parlato può solo proporsi in prospettiva tramite la formazione di un piano — o più piani — di settore che si pongano l'obiettivo della continua prospezione delle risorse naturali delle Regioni, del loro sfruttamento ottimale, della localizzazione delle attività di cava anche nei confronti dei luoghi di trasformazione e impiego delle sostanze.

Ma in attesa di tali adempimenti realizzabili in tempi medio-lunghi diviene necessità irrimandabile ed impegno immediatamente attuativo l'adeguamento della strumentazione urbanistica vigente: la disciplina dell'attività di cava, nei suoi aspetti attinenti l'assetto territoriale ed ambientale, deve riconfluire nella disciplina urbanistica proponendo nuovi contenuti e nuovi obiettivi alla formazione dei piani ed alla loro gestione da parte della mano pubblica.

La revisione e l'adeguamento degli strumenti di piano in particolare deve orientarsi:

alla scelta ed al potenziamento — nella zonizzazione — delle localizzazioni compatibili con il complesso delle destinazioni d'uso competenti nell'area; all'accorpamento ed al razionale sviluppo e distribuzione dei fronti di cava, all'adeguamento delle infrastrutture di supporto;

alla disciplina — nelle norme attuative — dell'esercizio di cava, tramite la programmazione e pianificazione di ogni singolo intervento attraverso specifici progetti riferiti a periodi di tempo ed a superfici commisurate anche a conseguenti oneri di ripristino ed a misure di salvaguardia ambientale;

alla definizione, tramite convenzioni riferite agli specifici progetti, degli oneri finanziari, da parte degli esercenti le cave, riguardanti le opere di urbanizzazione primaria necessarie ad allacciare l'area ai pubblici servizi ed infrastrutture, e le opere di ripristino previste alle varie scadenze.

A questo impegno immediato da parte dell'autorità pianificatrice, finalizzate alla razionalizzazione e ad un indispensabile correttivo dello stato di fatto, deve accompagnarsi altrettanto impegno alla gestione delle scelte e degli indirizzi assunti con l'adeguamento dei piani, tramite l'adozione di varianti specifiche coerenti con lo sviluppo dell'attività di coltivazione e di ricerca.

Queste varianti, se riferite a nuove cave la cui apertura risulti giustificata da valide motivazioni di ordine economico-produttivo in aree aventi capacità di sopportare tale destinazione d'uso, avranno procedura agevolata, al fine di un costante supporto allo sviluppo dell'attività che non risulti però in contrasto con gli obiettivi pregiudiziali di equilibrato assetto territoriale e tutela ambientale.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

I principi fondamentali nella materia delle cave e delle torbiere, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, sono previsti dalla presente legge.

Art. 2.

Le cave e le torbiere, in quanto giacimenti suscettibili di sfruttamento industriale, fanno parte del patrimonio regionale indisponibile.

Nel caso in cui siano di proprietà dei comuni, fanno parte del patrimonio comunale indisponibile.

I diritti di proprietà ed ogni altro diritto reale, a qualsiasi titolo costituito su tali beni, sono estinti.

Art. 3.

La ricerca per la coltivazione delle cave e delle torbiere è libera e può subordinarsi al permesso dell'autorità solo per il pubblico interesse e per l'interesse legittimo dei terzi.

Art. 4.

La coltivazione delle cave e delle torbiere avviene mediante il rapporto di concessione a tempo determinato.

La concessione è soggetta al pagamento di un diritto fisso e di un diritto proporzionale annuo commisurato alla superficie compresa entro il perimetro della concessione ed il cui ammontare verrà applicato dall'amministrazione competente per il rilascio della concessione stessa.

Le norme in materia, devolute alla competenza delle Regioni, assicureranno la tutela dei valori ambientali e si uniformeranno

alla programmazione territoriale sulla base di criteri di pianificazione territoriale.

L'equilibrio idrogeologico e geomorfologico, nonchè le condizioni di sicurezza del territorio, devono in ogni caso essere garantiti, anche con il divieto assoluto della ricerca e della coltivazione, se necessario.

Art. 5.

Ferma restando l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 51 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni e integrazioni, chiunque proceda alla coltivazione delle sostanze di cui all'articolo 2 senza la relativa concessione è punito con la sanzione amministrativa che verrà applicata dall'amministrazione competente per il rilascio della concessione.

Art. 6.

L'attribuzione delle competenze in materia di controllo e di vigilanza sulle attività di coltivazione delle cave e delle torbiere è disposta conformemente alle norme sul decentramento delle funzioni dello Stato alle Regioni.

Art. 7.

Fino a quando la Regione non avrà emanato le norme relative alla disciplina giuridica della ricerca e della coltivazione delle cave e delle torbiere, si applicano le norme vigenti.

Art. 8.

Sono abrogate tutte le norme incompatibili con la presente legge e in particolare gli articoli 45 e 64, terzo comma, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.