

(N. 1070)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dell'Industria e del Commercio**
(VILLABRUNA)

di concerto col **Ministro di Grazia e Giustizia**
(DE PIETRO)

col **Ministro dell'Interno**
(SCELBA)

col **Ministro del Tesoro**
(GAVA)

e col **Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale**
(VIGORELLI)

NELLA SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1955

Delega al Potere esecutivo di emanare norme in materia di polizia delle miniere e delle cave e per la riforma del Consiglio superiore delle miniere.

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge, cui si riferisce la presente relazione, ha per oggetto la concessione da parte del Potere legislativo al Governo — attraverso apposita delega ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione — della facoltà di emanare, con decreto del Capo dello Stato, norme in materia di polizia delle miniere e delle cave.

Tale materia è attualmente disciplinata dalla legge 30 marzo 1893, n. 184, e dal relativo regolamento 10 gennaio 1907, n. 152, nonchè dai regolamenti 18 giugno 1899, n. 231 e

n. 232, per la prevenzione degli infortuni nelle miniere e nelle cave e per la prevenzione degli infortuni nelle industrie che trattano ed applicano materiali esplosivi, ed infine dal regolamento 3 luglio 1921, n. 1190, che riguarda il servizio di salvataggio degli operai addetti alle miniere di zolfo della Sicilia.

Le norme citate, pur risentendo in alcune prescrizioni di natura tecnica, delle cognizioni dell'epoca, costituiscono un sistema giuridico articolato con elasticità ed ampiezza tali da consentire, da parte degli Uffici minerari, la

adozione delle misure più aggiornate per la sicurezza delle lavorazioni in questione.

Fermo restando, pertanto, tale carattere della disciplina giuridica di polizia mineraria, occorre stabilire nuove misure suggerite dalle nuove esigenze dell'industria mineraria, dai progressi realizzati dalla tecnica e soprattutto dal grande sviluppo assunto dalle nuove attività estrattive nel nostro Paese, tenendo nel debito conto tutti gli interventi, che le autorità minerarie hanno finora effettuato in casi particolari, ad integrazione delle disposizioni regolamentari vigenti.

Notevoli sono infatti i progressi compiuti nella meccanizzazione e nella elettrificazione delle miniere, nella fabbricazione e nell'impiego degli esplosivi, nei metodi di coltivazione, nei mezzi di protezione individuale e collettiva, contro i pericoli che offrono specialmente le lavorazioni sotterranee.

Ma un più vasto panorama si è aperto alla nostra industria estrattiva con i rinvenimenti dei giacimenti di idrocarburi gassosi nella Valle Padana, e con le favorevoli prospettive per le altre regioni del territorio nazionale, sia per gli stessi idrocarburi che per le forze endogene: talchè si impone la necessità di emanare nuove norme attinenti alla sicurezza delle ricerche e delle coltivazioni dei campi gassiferi e dei vapori endogeni la cui tecnica ha assunto un grandissimo sviluppo in questi ultimi anni.

Nella nuova regolamentazione della polizia mineraria, appare necessario stabilire una distinzione tra disposizioni di ordine generale e disposizioni speciali, nel senso che le prime definiscono l'oggetto della polizia mineraria, le attribuzioni degli organi ai quali viene affidata la vigilanza e il campo di estensione di questa, le relative competenze, gli obblighi fondamentali incombenti sugli esercenti le attività estrattive, mentre le seconde comprendono tutta la vasta materia tecnica che attiene alle lavorazioni minerarie, distinguendo sotto titoli diversi i vari argomenti dell'arte e della tecnologia mineraria. A loro volta, le prescrizioni di natura tecnica rifletteranno prevalentemente la disciplina dei vari servizi e, per particolari lavorazioni ed ambienti caratteristici che presentano specifiche pericolosità, stabiliranno adeguate norme di dettaglio, co-

me, ad esempio, per quelle carbonifere e zolfifere.

Già da tempo il Governo si era proposto il problema di un aggiornamento delle norme che regolano la materia ed aveva avviato gli studi relativi, affidando il compito a Commissioni del Consiglio superiore delle miniere costituite da esperti dell'amministrazione e da rappresentanti qualificati dell'industria mineraria, nonché delle organizzazioni di lavoratori e dell'ente di prevenzione infortuni.

Tale compito è pressochè ultimato, per cui la doverosa umana esigenza di apprestare misure quanto più possibile atte ad evitare o comprimere al massimo i pericoli che insidiano la vita e l'incolumità degli operai delle miniere, potrà essere soddisfatta entro breve termine dalla concessione della delega legislativa.

Nella nuova disciplina di polizia, saranno conservate tutte quelle disposizioni, specie di carattere generale, contenute nelle leggi vigenti e che, attraverso l'applicazione di questi anni, hanno rilevato la loro efficacia ai fini della sicurezza. Precisamente all'autorità mineraria resterà facoltà d'imporre all'esercente prescrizioni integrative delle norme di legge, che siano ritenute atte a garantire la sicurezza nei casi specifici di riconosciuto pericolo, anche quando non ricorrano gli estremi di contravvenzione alle norme di legge; la stessa autorità mineraria avrà il compito di accertarsi della capacità tecnica delle persone proposte alla direzione ed alla sorveglianza dei lavori minerari, e di disporre, occorrendo, le relative sostituzioni; sarà previsto l'obbligo della denuncia dell'esercizio e della tenuta del piano dei lavori, nonché della predisposizione, da parte degli esercenti, di regolamenti interni, relativi all'ordine ed alla sicurezza dei lavori; in caso di infortuni, gli uffici minerari dovranno compilare i relativi rapporti da trasmettere all'autorità giudiziaria, con le considerazioni sulle cause del sinistro.

Nella trattazione aggiornata della vasta materia della ricerca e della coltivazione delle sostanze minerali, ampio posto avranno le norme relative ai sondaggi per idrocarburi liquidi e gassosi, che rappresentano in atto la preminente attività mineraria del nostro Paese. Dette norme verranno rivolte alla tu-

tela dei giacimenti della nuova preziosa fonte di energia, nonchè ad ovviare ai danni alle persone ed alle cose che possano derivare dalle eruzioni incontrollate.

Tanto per le escavazioni a cielo aperto quanto per quelle sotterranee saranno previste norme per la razionale coltivazione, sia con abbattimento a mano che meccanico delle rocce; per le opere di sostegno e di rivestimento degli scavi e per i lavori da eseguirsi nei pozzi di estrazione.

Dettagliata trattazione sarà destinata ai trasporti in sotterraneo e a giorno dei materiali ed alla circolazione del personale. Saranno a tale proposito tenuti presenti i progressi compiuti in questo campo, a seguito dell'impiego delle locomotive nelle gallerie di carreggio e delle macchine di estrazione nei pozzi, con tutta la complessa apparecchiatura di sicurezza relativa.

Una minuta disciplina riceverà la ventilazione nelle miniere, particolarmente di quelle soggette ad emanazioni di grisou e verranno imposte rigide norme per la più accurata sorveglianza della circolazione dell'aria nei sotterranei, e per la illuminazione dei cantieri con lampade fisse e mobili.

L'impiego degli esplosivi, il loro trasporto e deposito in sotterraneo, avranno una disciplina adeguata all'importanza della materia, come del resto è previsto dalla vigente legislazione, dati i pericoli di vario genere che si accompagnano all'uso delle sostanze esplosive nei sotterranei e nei cantieri a giorno.

La vasta diffusione dell'impiego dell'elettricità in miniera non prevista dalle norme vigenti, richiederà speciali prescrizioni; ed all'uopo verranno distinte le norme relative alla installazione ed all'esercizio di motori ed apparecchiature elettriche nei sotterranei in genere da quelle particolari per i sotterranei soggetti ad emanazione di grisou e a formazione di polveri infiammabili; per quelle ultime verrà poi resa obbligatoria l'adozione di mezzi e di misure atte a combattere le polveri, mediante l'impiego di cautele speciali, come irrorazioni e scistificazione (uso di polveri inerti).

I più razionali accorgimenti per combattere gli incendi verranno previsti da disposizioni preventive e da misure per l'attacco diretto

od indiretto dei fuochi; così come saranno stabilite prescrizioni per prevenire le irruzioni di acqua e per fronteggiarle.

Nè verrà data minore importanza alle norme igienico-sanitarie e a quelle relative alla costituzione obbligatoria di squadre di salvataggio e di pronto soccorso.

In conclusione, la nuova disciplina dovrà accogliere tutti gli accorgimenti ed i perfezionamenti escogitati in Italia ed all'estero per l'esercizio dell'attività mineraria e sarà consentito ai lavoratori, attraverso le loro legittime rappresentanze, di fare istanze e proposte per quanto attiene alle condizioni di sicurezza e di igiene del lavoro.

Invero, come si riconosce l'importanza dell'iniziativa dell'imprenditore e della funzione del capitale nelle aleatorie ed impegnative ricerche e coltivazioni minerarie, così deve affermarsi che l'oscuro e spesso eroico protagonista di questa attività, che si svolge in condizioni di pericolo, nella profondità sotterranea al fine di fornire ricchezza alla Nazione e di suscitare nuove fonti di produzione e di lavoro per l'industria, è il lavoratore e perciò nulla deve trascurarsi per garantire la sua incolumità (1).

Ma la disciplina della polizia mineraria non si esaurisce nell'apprestamento di norme, che, entro i limiti della umana prevedibilità, proteggono la vita e la incolumità dei lavoratori. Polizia è anche organizzazione giuridica della convivenza sociale, e perciò essa deve realizzare anche condizioni di sicurezza per i terzi, per persone e per cose, operanti e esistenti in vicinanza delle miniere e delle cave.

Le lavorazioni minerarie, infatti, possono provocare esalazioni o incendi, possono, attraverso le esplosioni di mine, minacciare la sicurezza dei terzi, o turbare la statica di terreni, delle case, dei ponti, delle strade; possono apportare turbative ai corsi di acqua ed in genere compromettere la sicurezza di opere ed impianti che pur hanno la loro importanza economica e sociale.

(1) La seguente tabella reca i dati relativi agli infortuni mortali verificatisi nelle miniere (con esclusione di quelli delle cave) nel periodo di un quinquennio.

INFORTUNI MORTALI NELLE MINIERE ITALIANE

ANNO	Numero dei morti	Numero dei morti per ogni 1.000 operai occupati (1)	Numero dei morti per ogni milione di ore di lavoro (1)	Numero dei morti per ogni 10.000 tonn. di produzione (2)	NOTE
1935	85	2,015	1,098	0,100	(1) Gli operai e le ore di lavoro relative ai dati di cui a fianco sono stati conteggiati fra le miniere e ricerche attive, attive produttive e improduttive. Non figurano nè gli operai, nè le ore di lavoro riferentisi alle acque minerali. (2) Nel computo della produzione non si è tenuto conto dei dati relativi ai gas idrocarburi, alle acque minerali ed ai vapori d'acqua.
1950	72	1,116	0,578	0,073	
1951	79	1,185	0,604	0,073	
1952	98	1,397	0,739	0,084	
1953	88	1,387	0,701	0,082	

Per contro non si può non garantire il regolare svolgimento delle attività minerarie nei confronti di iniziative di minore interesse.

La preesistente legge di polizia mineraria considerava la miniera come l'estrinsecazione di un'attività privata e limitava il suo intervento, più che alla produzione della miniera, alla tutela dei terzi. Oggi che l'attività mineraria è praticamente riconosciuta come pertinente al pubblico interesse, la polizia mineraria deve anche creare una disciplina che assicuri il normale svolgimento della attività stessa, difendendola da ingiuste od eccessive pretese, senza però che la stessa vada a danneggiare attività od opere di preminente interesse generale, quali, ad esempio, l'esercizio delle ferrovie, degli acquedotti, elettrodotti, ecc.

Sarà prevista quindi la facoltà di fissare congrue distanze che debbono separare le lavorazioni minerarie da altre attività, conferendo, però, ai poteri dello Stato, la facoltà, a seconda delle contingenze, di accorciare od aumentare tali distanze e di stabilire le modalità di esecuzione delle opere minerarie al fine di contenere al massimo i danni ai terzi.

La vigilanza del Corpo delle miniere sarà mantenuta nei limiti dell'attuale competenza e quindi sarà sollecitato l'intervento di organi di altre Amministrazioni dello Stato, che, per la loro specifica preparazione, potranno dare un efficace contributo all'azione di vigilanza. Nella nuova disciplina sarà previsto infatti il concorso degli Ispettorati medici del lavoro, degli Uffici sanitari e dei medici dipendenti da enti pubblici, della cui opera si avvale già oggi il Corpo delle miniere, quando debba procedere ad accertamenti che riflettano la tutela igienico-sanitaria.

Si è già detto che la materia della polizia mineraria è in atto disciplinata da una legge del 30 marzo 1893, n. 184, dal relativo regolamento 10 gennaio 1907, n. 152, dai regolamenti 18 giugno 1899, n. 231 e n. 232, per la prevenzione degli infortuni nelle industrie che trattano ed applicano materiali esplosivi, e dal regolamento 3 luglio 1921, n. 1190, che riguarda il servizio di salvataggio degli operai addetti alle miniere di zolfo della Sicilia.

Questo complesso di norme invero era stato emanato prima della legge mineraria 29 luglio 1927, n. 1443, la quale ha trasferito la attività

mineraria nel campo pubblicistico, e prima ancora che il nuovo Codice civile includesse la miniera tra i beni patrimoniali indisponibili dello Stato (articolo 826).

Come si è già accennato la complessa situazione legislativa, vigente prima del 1927 nel territorio dell'Italia unificata, attraverso i suoi differenti sistemi (regalistici, fondiari, industriali, demaniali, ecc.) considerava l'attività mineraria come privata, e, pertanto la legge di polizia mineraria andava ad inquadrarsi, da un lato, nel sistema prevenzionistico dell'infortunistica e dall'altro formava un ramo autonomo della polizia amministrativa avente per oggetto la conservazione dell'ordine pubblico, della sicurezza e della pace sociale.

La legge mineraria del 1927 segnò una profonda innovazione nella materia, sottraendo le miniere al regime della proprietà privata e collocando al centro dell'attività mineraria la Pubblica amministrazione, cui spetta il diritto esclusivo di rilasciare permessi di ricerca e concessioni di giacimenti, dei quali sia riconosciuta l'esistenza e la coltivabilità.

Trasferita la miniera nel settore pubblicistico, e cioè destinata al soddisfacimento di un pubblico interesse, la polizia mineraria viene ad ampliare il suo campo di applicazione e di efficacia, divenendo uno strumento dello Stato per la tutela del suo diritto sulla categoria dei beni minerari, diretto ad impedire turbamenti di ogni genere, lavorazioni insicure, manomissioni, disfunzioni, e a garantire uno sviluppo adeguato delle attività minerarie.

Consegue da quanto sopra che la razionalità delle coltivazioni obbedisce ad un'esigenza di pubblico interesse. Sicchè una legge di polizia mineraria che non volgesse le sue cure anche alle modalità più idonee per la tutela dei giacimenti risulterebbe uno strumento incompleto. Di qui le norme speciali, le quali pur nel rispetto della privata iniziativa, devono armonizzare la stessa con il pubblico interesse.

A questo punto occorre mettere in evidenza la necessità che alle esigenze suddette vengano adeguati, nelle strutture e nei poteri, gli organi dello Stato, esecutivi e consultivi specificamente preposti alla disciplina dell'attività mineraria, e cioè gli Uffici minerari distrettuali ed il Consiglio superiore delle miniere.

Infatti analogamente a quanto è stabilito per altri organi dello Stato, incaricati di funzioni similari, agli ingegneri ed ai periti del Corpo delle miniere, sarà riconosciuto nel disimpegno dei compiti ad essi affidati dalle nuove norme di polizia mineraria, la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria. E ciò in quanto deve assicurarsi la maggiore efficienza di detti organi, sia nell'azione di accertamento di inadempienze e di eventuali reati, sia nella azione preventiva che può e deve essere svolta con la maggiore diligenza, celerità ed energia.

La delega che si richiede al Parlamento consentirà, altresì, al Governo di procedere alla riforma del Consiglio superiore delle miniere. Quest'organo consultivo dello Stato fu costituito nel 1822, per gli Stati sardi, e fin d'allora tra gli altri compiti (esame delle domande di concessione e risoluzione di questioni di massima, ecc.), aveva anche quello di esaminare e discutere le vertenze relative all'arte ed al metodo di coltivazione, preparando le istruzioni per i coltivatori. Più volte riformato esso venne infine ricostituito con decreto del Capo provvisorio dello Stato in data 27 gennaio 1947, n. 73.

Il Consiglio superiore delle miniere che già si onorò di nomi illustri, oltre ad esplicare funzioni di guida e di alta consulenza della Pubblica amministrazione, in tutti i complessi problemi del diritto, dell'economia e della tecnica mineraria, esprime e dà pareri in molti casi, prescritti da precetti legislativi. È infatti previsto il parere del Consiglio superiore delle miniere per il conferimento, la decadenza e le rinunce delle concessioni minerarie, per le sospensioni delle attività, per il trasferimento di determinati minerali dal regime di cava a quello di miniera, per le dichiarazioni di pubblica utilità, occorrenti per l'esecuzione di opere necessarie allo svolgimento dell'attività mineraria, per la costituzione di consorzi obbligatori per le esecuzioni in comune di opere, occorrenti all'utile coltivazione di più miniere, cave e torbiere, e via di seguito.

A seguito della riforma della disciplina giuridica della Polizia mineraria, l'intervento del predetto Consesso si renderà ancor più necessario che nel passato, in quanto prevedibilmente la nuova disciplina darà luogo a ricorsi da parte delle imprese minerarie contro prov-

vedimenti emanati dagli Uffici minerari periferici e sui quali l'Amministrazione centrale dovrà pronunciarsi sentito il Consiglio superiore delle miniere.

È intendimento del Governo avvalersi, comunque, in modo più continuo ed esteso dell'ausilio del Consiglio superiore delle miniere; ed appunto per questo è necessario che esso venga riveduto, nella sua costituzione e nel suo funzionamento.

In conclusione, un completo sistema di polizia mineraria deve, ad avviso del Governo, svilupparsi in quattro distinte direttrici:

a) tutela del lavoro attraverso la prevenzione ed adozione di ogni possibile accorgimento per evitare o limitare gli infortuni dei lavoratori;

b) disciplina dell'attività mineraria in modo da non compromettere la sicurezza dei terzi e da rispettare le attività ed opere di interesse preminente;

c) tutela dei giacimenti minerari considerati come bene patrimoniale dello Stato;

d) valorizzazione e funzionalità degli organi attivi e consultivi della Pubblica amministrazione.

Saranno previste più gravi sanzioni per la violazione delle norme di polizia mineraria. La vigente legge di polizia mineraria stabilisce che, in caso di inosservanza delle prescrizioni emanate dal Prefetto viene applicata un'ammenda o multa da lire 50 a lire 1.000 che può

essere raddoppiata in caso di recidiva, e senza pregiudizio della pena comminata dall'articolo 434 del Codice penale (vecchio Codice). Nella nuova disciplina, si elevano a sei mesi il limite per l'arresto previsto dal vecchio Codice penale e si porta l'ammenda da lire 2.000 fissato nel 1893 a lire 3.000.000, tenuto conto delle gravi conseguenze che la violazione di norme di sicurezza in miniera può comportare per le persone e le cose.

Sono palesi le ragioni che inducono il Governo a chiedere la delega legislativa.

La disciplina giuridica della polizia mineraria implica soluzioni di difficili questioni tecniche, e la formulazione di numerose e particolareggiate norme che non possono essere condotte a termine senza distrarre per un lungo periodo il Parlamento dalle sue incumbenti attribuzioni.

Del resto, nel campo della disciplina mineraria, l'emanazione delle apposite norme è stata rimessa altre volte dal potere legislativo a quello esecutivo.

Ne sono esempio il decreto legislativo del 29 luglio 1927, n. 1443, che ha unificato le varie legislazioni sopravvissute nello Stato italiano dopo la sua formazione, e lo stesso regolamento del 1907 per l'applicazione della legge sulla disciplina delle miniere, cave e torbiere al cui aggiornamento si intende provvedere in base ai principi e criteri sopraesposti e che, se approvati dal Parlamento, troveranno presto la loro consacrazione del nuovo testo di disciplina giuridica di tale materia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, norme in materia di polizia delle miniere e delle cave, uniformandosi ai principi e criteri direttivi appresso indicati:

a) aggiornare ed integrare le norme vigenti in relazione all'impiego di nuovi e più progrediti sistemi e mezzi di lavorazione nelle

attività di ricerca, di coltivazione, di trattamento e negli impianti connessi, allo scopo di provvedere nel modo più efficace alla sicurezza dei lavoratori;

b) provvedere al regolare svolgimento delle lavorazioni minerarie, nel rispetto della sicurezza dei terzi e delle attività di preminente interesse generale;

c) assicurare il buon governo dei giacimenti minerari;

d) rendere più efficienti i mezzi di controllo degli organi dell'Amministrazione sullo svolgimento delle lavorazioni minerarie.

Art. 2.

Per la violazione delle norme che saranno emanate in forza della presente legge in materia di polizia mineraria potrà essere stabilita la pena dell'ammenda non superiore a lire tre milioni e dell'arresto fino a sei mesi, alternativamente o congiuntamente, qualora il fatto non costituisca reato più grave.

Art. 3.

Il Governo della Repubblica è altresì delegato ad emanare, entro il termine previsto dall'articolo 1, norme per adeguare la composizione ed il funzionamento del Consiglio superiore delle miniere ai nuovi compiti, che sa-

ranno ad esso demandati dalle emanande norme di polizia delle miniere e delle cave, e per consentirne il più efficace e continuo funzionamento per l'espletamento dei compiti ad esso attribuiti dalla legge 29 luglio 1927, n. 1443.

Art. 4.

Le norme delegate, di cui al precedente articolo 1, saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'industria e commercio, di concerto con i Ministri dell'interno e della grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore delle miniere, e quelle di cui all'articolo 3, sentito il Consiglio superiore delle miniere, di concerto con il Ministro del tesoro.