CAMERA DEI DEPUTATI N. 1200

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SARTORIS

Legge quadro sull'esercizio dell'attività di cava

Presentata il 2 luglio 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Ci è parso doveroso, prima di profilare la finalità della presente proposta di legge, indicare il quadro che costituisce la premessa della nostra attenzione e della nostra proposta di intervento normativo.

Come è noto, la Costituzione ha attribuito alle regioni potestà normativa ed amministrativa nella materia delle cave: in forza di ciò le regioni hanno provveduto a dotarsi di leggi di settore.

Da questo deriva la particolare delicatezza di intervenire con una legge-quadro e l'impegno per chi vi si accinge di esaminare il contesto delle leggi regionali in materia, per evidenziare i punti che richiedono l'intervento di una normativa statale, con l'avvertenza che non si deve scardinare o scompigliare il sistema positivo da oltre un decennio attuato dalle regioni in questo campo.

Le normative regionali hanno senz'altro avuto il pregio di far risaltare gli aspetti di tutela ambientale nel settore estrattivo di cava, imponendo il recupero ambientale al termine dei lavori di escavazione e controllando che la coltivazione si attui secondo razionali piani di lavoro.

Le iniziative regionali si sono, invece, rivelate carenti e talora causa di possibili discrasie, in particolare sotto due profili.

Pur avendo quasi tutte le leggi regionali previsto la pianificazione estrattiva, ad essa in concreto non è stato dato « mano » se non in rarissime eccezioni.

Come è stato da più parti osservato, la pianificazione estrattiva costituisce lo strumento principe per attuare la salvaguardia del territorio garantendo l'approvvigionamento delle risorse estrattive di pubblico interesse.

Le regioni inoltre hanno frammentato gli atti amministrativi necessari per l'autorizzazione dell'attività estrattiva, così che l'autorizzazione regionale per l'esercizio di cava è condizionata da molteplici e non coordinati interventi amministrativi: per il vincolo idrogeologico, per il vincolo paesistico e così di seguito.

Tutto ciò non solo ha creato scoordinamento e tempi lunghissimi per giungere all'autorizzazione finale, conclusiva del procedimento ma, peggio, ha portato a provvedimenti contraddittori, a detrimento sia di una corretta tutela del suolo sia di una corretta politica imprenditoriale.

In quasi tutti i casi, inoltre, le regioni hanno trascurato l'esigenza di assicurare ai comuni interventi per consentire che dai lavori estrattivi derivassero i necessari introiti per contribuire alle sistemazioni ambientali ulteriori rispetto alla ricomposizione della stretta area di coltivazione. La carenza si presenta tanto più acuta, laddove, com'è nella gran parte dei casi, lo stabilimento di lavorazione del materiale estratto (attività gradita alla comunità locale) è sito in un comune diverso da quello in cui è sita la cava.

Altra grave lacuna di quasi tutte le leggi regionali è la mancata previsione di interventi per recuperare le cave abbandonate e dismesse. Il fenomeno è esteso e vistoso. Basti considerare che, solo a partire dagli anni 1980, le coltivazioni di cava sono subordinate al recupero ambientale, così che tutte le numerosissime coltivazioni effettuate ed esaurite prima di tale data nel corso dei secoli sono le vere ferite del territorio al cui recupero sinora nessuno ha pensato.

Prendendo le mosse da queste premesse e segnatamente sottolineando che il primo significato e la precipua valenza di una legge-quadro devono essere proprio quelli di consentire di colmare le lacune nelle normative regionali e le distorsioni da esse provocate, si evidenziano chiaramente le disposizioni oggetto della presente proposta di legge che qui brevemente si illustrano.

All'articolo 1 si è sentita l'esigenza di chiarire la definizione di attività di cava sia in senso positivo, onde evitare meccanismi elusivi quali quelli ravvisabili in molti tipi di bonifica agraria, sia in senso negativo, per chiarire l'esclusione dell'estrazione dai corsi d'acqua.

Sotto il primo profilo va invero precisato che esiste attività di cava laddove, anche se in connessione con altra attività (ad esempio, appunto, una bonifica agraria), vi sia estrazione di materiale di cava tale da costituire impresa commerciale per tale profilo.

Sotto il secondo profilo pare necessario esplicitare che le escavazioni negli alvei non costituiscono cave bensì lavori per la sistemazione idraulica dei corsi d'acqua a sensi dell'articolo 97 del testo unico approvato con regio decreto 25 luglio 1904, n. 523.

Come sopra precisato, aspetto saliente per una corretta disciplina del fenomeno estrattivo, in una visione di insieme tesa ad armonizzare l'interesse pubblico insito nell'attività estrattiva con l'altro prevalente interesse pubblico della tutela del territorio, è la previsione ed attuazione della pianificazione estrattiva.

La pianificazione in parola deve trovare il primo spunto di partenza da una fase programmatoria che tenga conto dei fabbisogni dei materiali di cava nonché delle esigenze di mantenere la produzione di quei particolari materiali che possono rivestire, per le loro caratteristiche e per le loro lavorazioni, interesse pubblico nell'economia regionale o nazionale (si pensi alle pietre ornamentali o a quei giacimenti di minerali rari nell'ambito del Paese).

Da qui si apre la seconda fase volta a disegnare gli ambiti minerari sul territorio, effettuando il necessario confronto tra le esigenze pubbliche produttive e quelle di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Per compiere adeguatamente questa essenziale funzione occorre che la pianificazione estrattiva abbia valenza territoriale e che si attui, quindi, anche nelle zone vincolate dalla legge n. 1497 del 1939 e dal decreto-legge n. 312 del 1985, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 431 del 1985.

Solo così, infatti, si può, con una corretta comparazione e con un adeguato strumento, determinare se ed in quali limiti sia consentita l'attività estrattiva e quale in tali zone.

Escludere la pianificazione estrattiva rispetto a queste zone significa non tutelarle, in quanto l'attività estrattiva sarà, come purtroppo lo è ora, consentita o meno, in base a singole autorizzazioni, senza alcun confronto e valutazione a livello pianificatorio.

Tenuto conto che i poteri a tutela delle bellezze naturali spettano in via originaria allo Stato (le regioni sono solo delegate) e che l'attività estrattiva riveste interesse pubblico a livello, sovente e nelle espressioni di maggior valenza, anche nazionale, si è ritenuto opportuno prevedere che la pianificazione estrattiva sia sottoposta direttamente al Ministro dell'ambiente per l'approvazione, sotto il profilo della legge n. 1497 del 1939 e del citato decreto-legge n. 312 del 1985.

All'articolo 3 si è ritenuto opportuno precisare che il progetto relativo ad ogni singolo fenomeno estrattivo deve essere composto unitariamente e inscindibilmente dalla fase di coltivazione e da quella di risistemazione ambientale: a garanzia si richiede che la progettazione debba essere affidata a tecnici di adeguato livello professionale.

Si è espressa (articolo 4) l'esigenza di una commissione tecnico-consultiva a livello regionale, come organo di supporto per l'amministrazione relativamente alla gestione amministrativa dell'attività estrattiva.

È proprio nella composizione pluridisciplinare della commissione di cui sopra che, sotto un profilo tecnico, si perviene alla più estesa disamina e valutazione per autorizzare o meno l'attività estrattiva in qualsiasi zona del territorio essa possa essere posizionata.

In premessa si è evidenziata la necessità che l'autorizzazione all'attività estrattiva trova causa in un provvedimento amministrativo unico, in quanto dal frazionamento degli interventi amministrativi sono derivati e derivano gravi inconvenienti, sia a danno dell'ambiente sia a danno dell'interesse pubblico alla produzione.

È evidente del resto che se unico è il fenomeno, naturale e umano, uniche devono essere la valutazione e i confronti ed uniche ed uniformi devono essere le prescrizioni dirette a disciplinare il fenomeno stesso nella tutela della sicurezza, delle bellezze naturali, delle esigenze idrogeologiche, ecc...

La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa (Corte Costituzionale, 27 aprile 1988, n. 499, in *Cons. Stato,* 1988, II, 796; Corte Costituzionale 25 febbrario 1988, n. 221, in *Riv. Giur. Edil.,* 1988, I, 263; Consiglio Stato, Ad. Plen., 12 ottobre 1991, n. 8, in *Giust. civ.,* 1992, I, 552) ha affermato l'autonomia della materia estrattiva rispetto a quella urbanistica: a questa stregua si è esplicitato che le prescrizioni della pianificazione estrattiva vengano a sostituire automaticamente quelle dei Piani regolatori generali comunali (PRGC) e che l'attività di cava non è soggetta a concessione edilizia.

Questo chiarimento si impone sempre nell'ottica, sopra sottolineata, di evitare discrasie nella disciplina unitaria di un unitario fenomeno (articolo 5).

In coerenza con i princìpi fondamentali già attualmente in vigore si stabilisce il regime ordinario autorizzativo e si specificano le ipotesi del regime di concessione (articolo 7).

In considerazione dell'interesse pubblico insito nell'attività estrattiva si prevede che il rilascio dell'autorizzazione o concessione faccia decadere l'eventuale rapporto di affittanza agraria del fondo.

All'articolo 8 si è ritenuto opportuno prevedere una convenzione tra comune (ove è sita la cava) ed il soggetto autorizzato alla coltivazione, nonché un contributo a ristoro dei danni ambientali non coperti dalla sistemazione ambientale disposta con l'autorizzazione.

Questo strumento consente di compensare l'ente locale dei danni indiretti provenienti dalla coltivazione e di attuare una disciplina specifica di dettaglio a tutela degli interessi della comunità locale.

Come sottolineato in premessa, è esigenza fondamentale da garantire senza indugio, quella di recuperare le cave abbandonate, sia per l'entità del fenomeno (come indicato in premessa) sia perché diversamente non vi sarebbe altra possibilità di recupero (articolo 9).

Esistono inoltre in varie parti del territorio del nostro Paese giacimenti di minerale di significativa importanza, con particolare riferimento al pregio ed alle lavorazioni artigianali, non limitata alle sole zone interessate. Così è per le pietre ornamentali e per alcuni minerali rari.

Al riguardo pare opportuno prevedere (articolo 10) che le singole regioni attuino interventi agevolativi per tali attività e per le lavorazioni connesse.

All'articolo 11, per quanto riguarda la vigilanza e le sanzioni, si è ritenuto opportuno fare rinvio alla disciplina regionale che meglio può calibrare le sanzioni stesse.

Fondamentale è invece prevedere il potere di sospensione dei lavori abusivi, attuando un celere procedimento di sospensione per una migliore tutela dell'ambiente invece di prevedere solo sanzioni pecuniarie, di applicazione tardiva e talora eludibili.

Altro elemento fondamentale della materia è costituito dai problemi dell'igiene e della sicurezza dei lavori di cava.

Si è così tenuto ad esplicitare il richiamo alla disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 128 del 1959 ed all'esigenza che all'uopo sia istituito in ogni regione un ufficio tecnico opportunamente qualificato.

Una particolare attenzione, da ultimo, è stata posta alla disciplina transitoria, dovendosi contemperare l'esigenza di veder attuata celermente la legge-quadro e quella di salvaguardare la sopravvivenza delle attività in atto, ben consci che da un trauma non può nascere alcun bene, mentre dall'armonizzazione si producono effetti più adeguati.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Princìpi fondamentali ed ambito di applicazione).

1. La presente legge stabilisce i princìpi fondamentali nella materia delle cave e delle torbiere di cui all'articolo 117 della Costituzione, al fine di assicurare la salvaguardia del territorio e dell'ambiente nonché la programmata e razionale utilizzazione delle risorse estrattive.

2. Costituisce attività di cava la coltivazione a carattere imprenditoriale dei giacimenti classificati di seconda categoria a sensi dell'articolo 2, terzo comma, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

3. I lavori di miglioria fondiaria a scopo agricolo e di sistemazione forestale che comportano estrazione a carattere imprenditoriale di materiale di cava sono assoggettati alla disciplina della presente legge.

4. Non sono soggette alle disposizioni della presente legge le estrazioni di sabbia e ghiaia dagli alvei dei corsi d'acqua che restano regolamentate dall'articolo 1 del testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie, approvato con regio decreto 25 luglio 1904, n. 523: è fatto, tuttavia, obbligo all'ente concedente di comunicare annualmente alle regioni i quantitativi estratti, al fine di fornire elementi per la programmazione regionale in materia.

ART. 2.

(Programmazione e pianificazione regionale).

1. L'attività di cave e torbiere è soggetta alla programmazione e pianificazione estrattiva regionale.

2. La programmazione ha riferimento ai quantitativi necessari per le opere sia

pubbliche che private nonché alle speciali qualità dei materiali di cava, alla rarità dei medesimi ed alla valenza degli stessi, nonché delle lavorazioni connesse, per l'economia regionale.

3. La pianificazione estrattiva determina gli ambiti di coltivazione delle cave e torbiere ammissibili nel rispetto della tutela paesaggistica ed ambientale e fissa le direttive e le prescrizioni a carattere generale per quel che concerne la coltivazione e il recupero ambientale dei giacimenti.

4. I piani estrattivi, allorché riguardino aree incluse tra quelle protette dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, ed abbiano carattere particolareggiato, sono trasmessi al Ministro dell'ambiente a norma del citato decreto-legge n. 312 del 1985.

5. Nei casi di cui al comma 4 l'approvzione da parte del Ministro dell'ambiente sostituisce il provvedimento di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 431 del 1985, anche per quanto concerne l'autorizzazione relativa ai progetti di coltivazione delle singole cave in oggetto.

6. Le prescrizioni e le previsioni della pianificazione estrattiva sostituiscono automaticamente le prescrizioni e previsioni dei piani regolatori comunali.

7. La legge regionale stabilisce i criteri per l'aggiornamento, con cadenza almeno triennale, della programmazione e del piano regionale.

ART. 3.

(Progetto di coltivazione e di ricomposizione ambientale).

1. I progetti di coltivazione e di ricomposizione ambientale sono inscindibilmente connessi e devono essere conformi alla pianificazione estrattiva ed alla disciplina regionale.

2. I progetti di cui al comma 1 sono redatti da un tecnico professionista secondo le competenze attribuite dalle disposizioni di legge in materia.

ART. 4.

(Commissione regionale).

1. È istituita nell'ambito delle regioni e delle province autonome una commissione tecnica per le attività estrattive, a carattere interdisciplinare, composta oltre che da rappresentanti degli enti competenti e da membri interni dell'amministrazione regionale e da rappresentanti delle associazioni nazionali di categoria, da esperti negli aspetti connessi all'attività estrattiva ed alla relativa ricomposizione ambientale.

2. La commissione tecnica di cui al comma 1 è organo consultivo delle regioni e delle province autonome per la redazione dei piani, per il rilascio, rinnovo, decadenza delle autorizzazioni e concessioni, ed in ogni altro caso previsto dalle leggi regionali, ed ha la natura delle conferenza di servizi di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART. 5.

(Titolo unico).

1. Le regioni e le province autonome debbono provvedere sulla domanda di autorizzazione e di concessione con un unico provvedimento che sostituisce ogni altro parere od autorizzazione richiesto dalle leggi in vigore per l'esercizio dell'attività di cava.

2. Qualora il giacimento di cava o di torbiera ricada in zona vincolata ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 431 del 1985, e non si applichi l'articolo 2, il provvedimento unico di cui al comma 1 sarà trasmesso al Ministro dell'ambiente ai sensi del citato decreto-legge n. 312 del 1985.

3. Le attività di ricerca, di coltivazione di cava e di torbiera e di conseguente recupero ambientale non sono soggette a concessioni od autorizzazioni di natura urbanistica.

4. L'autorizzazione o la concessione fanno decadere di diritto ogni altro vincolo urbanistico ed edilizio di destinazione ed uso delle aree interessate dall'attività di cava nonché ogni altro vincolo all'utilizzo dei terreni discendente da contratto.

5. L'autorizzazione o la concessione costituiscono titoli per il rilascio del fondo. Al conduttore, concessionario o mezzadro, spettano gli indennizzi previsti dall'articolo 50 della legge 3 maggio 1982, n. 203.

ART. 6.

(Permesso di ricerca).

1. Al fine di favorire la programmazione e la pianificazione estrattiva, la ricerca può avvenire sia all'interno sia all'esterno degli ambiti di coltivazione determinati ai sensi dell'articolo 2.

2. La legge regionale stabilisce le modalità per il rilascio del permesso di ricerca.

3. I possessori dei fondi compresi nel perimetro cui si riferisce il permesso di ricerca non possono opporsi ai lavori.

4. Il titolare del permesso di ricerca deve indennizzare gli eventuali danni causati dai lavori: la regione può stabilire che sia fissato un deposito cauzionale a favore dei proprietari del suolo.

5. Il permesso di ricerca non è cedibile a terzi.

ART. 7.

(Autorizzazione e concessione).

1. L'attività di cava e torbiera è soggetta ad autorizzazione regionale, allorché il richiedente abbia la titolarità o la disponibilità del terreno in cui si trova il giacimento.

2. L'attività di cava e torbiera è soggetta a concessione regionale, allorché il

proprietario del suolo non attui la coltivazione del giacimento o non presenti domanda di autorizzazione entro un termine prefissato, o sia decaduto dall'autorizzazione e vi sia un terzo imprenditore che ne faccia richiesta.

3. Con il rilascio della concessione il giacimento entra a far parte del patrimonio indisponibile regionale.

4. L'autorizzazione e la concessione hanno una durata commisurata al progetto di coltivazione e comunque non superiore a 20 anni. La durata può essere prorogata sino ad esaurimento del giacimento, previa verifica di compatibilità con l'esigenza di tutela dell'ambiente e del territorio.

ART. 8.

(Convenzione e contributi).

1. L'autorizzazione e la concessione sono operative solo dopo che tra il comune o i comuni nel territorio dei quali si trova il giacimento di cava o torbiera ed il soggetto autorizzato sia stipulata una convenzione con previsione di un contributo a fronte degli oneri ambientali gravanti sulla comunità locale in connessione all'attività estrattiva.

2. Il contributo di cui al comma 1 deve essere commisurato al tipo ed alla qualità del minerale estratto.

3. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato determina periodicamente i limiti minimi e massimi del contributo.

4. Le leggi regionali provvedono a determinare ogni altra previsione al riguardo, ivi compresa la possibilità di eseguire lavori a favore dei comuni interessati, in sostituzione del contributo di cui al comma 1.

ART. 9.

(Recupero ambientale delle cave abbandonate).

1. Le regioni disciplinano il recupero ambientale delle cave abbandonate prima

dell'entrata in vigore di leggi statali o regionali che prescrivano l'obbligo della risistemazione ambientale. A tale scopo, le regioni redigono programmi di intervento e provvedono eventualmente all'erogazione di contributi o alla previsione di agevolazioni.

2. Per l'esecuzione degli interventi di cui al comma 1, la regione può, ove occorra, procedere ad esproprio e ad occupazione d'urgenza, provvedendo agli indennizzi previsti dalle norme vigenti in materia.

ART. 10.

(Tutela dei minerali rari e di particolare interesse regionale).

1. Le regioni adottano i provvedimenti necessari ed opportuni per le coltivazioni e le lavorazioni dei minerali che rivestano rilevanza particolare nel contesto economico-sociale locale.

ART. 11.

(Vigilanza e sanzioni).

1. La regione è preposta alla vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di cave e torbiere per un più adeguato utilizzo delle risorse estrattive, nonché sul rispetto delle prescrizioni contenute nei provvedimenti di autorizzazione o di concessione.

2. La regione disciplina le ipotesi di trasgressione e le relative sanzioni amministrative.

3. Qualora sia stata intrapresa attività di ricerca o di coltivazione senza autorizzazione o concessione, ovvero in contrasto con disposizioni di legge o con prescrizioni amministrative, la regione sospende la prosecuzione dei lavori ed ordina l'esecuzione dei lavori necessari per il riassetto a carico del trasgressore.

ART. 12.

(Polizia mineraria).

1. Il Presidente della giunta regionale, o un suo delegato, tramite apposito ufficio

regionale esercita le funzioni amministrative in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia delle cave e torbiere di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, e successive modificazioni, nonché le funzioni di igiene e sicurezza del lavoro in materia, di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, e 19 marzo 1956, n. 302.

2. Nelle materie di cui al comma 1, il Presidente della giunta regionale, o un suo delegato, può in ogni tempo disporre prescrizioni a carico del coltivatore di cava o torbiera, ivi compresa l'immediata sospensione dei lavori.

ART. 13.

(Disposizioni finali e regime transitorio).

1. Le regioni e le province autonome devono uniformare la propria legislazione in materia di cave e torbiere ai princìpi contenuti nella presente legge entro ventiquattro mesi dalla data della sua entrata in vigore.

2. Fino all'entrata in vigore dei piani estrattivi, le autorizzazioni e le concessioni sono rilasciate in base alla legislazione vigente.