CAMERA DEI DEPUTATI N. 1406

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato GALLETTI

Legge quadro in materia di cave e torbiere

Presentata il 4 giugno 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Con la presente proposta di legge si intende riaffermare i princìpi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione in materia di cave e torbiere.

Uno dei motivi della confusione legislativa attuale è costituito dalla mancata approvazione di leggi quadro nelle materie indicate dal citato articolo 117 o, talvolta, dall'approvazione di leggi che avrebbero dovuto dettare i princìpi fondamentali e che hanno, in realtà, ridotto la potestà legislativa regionale ad una facoltà di emanare norme di esecuzione, riducendo così il potere legislativo ad una sorta di capacità regolamentare.

Dall'istituzione delle regioni a statuto ordinario ad oggi molte sono state, nelle varie legislature, al Senato e alla Camera, le iniziative legislative nella materia delle cave e non poche di notevole pregio, ma nessuna delle diverse e confliggenti opzioni, spesso sottoposte al vaglio di comitati ristretti, ha finora ricevuto l'approvazione finale.

Le regioni sono state le vittime istituzionali di questa inconcludenza, poiché sono state costrette a legiferare in un contesto di princìpi fondamentali vecchi, incerti o, comunque, inadeguati.

Secondo l'opinione più diffusa tali princìpi sono desumibili dall'articolo 45 della cosiddetta « legge mineraria » (regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443) nonché dagli articoli 826 e 840 del codice civile.

La predetta legge mineraria del 1927 unificò la legislazione italiana in materia, facendo sopravvivere soltanto la legislazione estense per gli agri marmiferi comunali di Carrara e di Massa.

La legge mineraria ha accolto il principio della demanialità per le miniere ed ha sottoposto le cave ad un regime di « quasi demanialità » o « demanialità attenuata »: le cave, infatti, sono lasciate in disponibilità del proprietario del suolo, ma è previsto il passaggio della cava al patrimonio indisponibile della regione – nel 1927 ovviamente il passaggio era al patrimonio indisponibile dello Stato – qualora il proprietario non intraprenda la coltivazione della cava o non dia ad essa sufficiente sviluppo.

Al proprietario del suolo è corrisposto il valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava.

Il principio ispiratore è dunque quello produttivistico.

Per coltivare la cava non era prescritta alcuna autorizzazione. In base all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, era sufficiente che almeno otto giorni prima dell'inizio o della ripresa dei lavori l'imprenditore o un suo procuratore ne facessero domanda al comune nel quale i lavori si svolgevano e al relativo distretto minerario. È stata necessaria una forte iniziativa delle regioni perché si imponesse almeno la necessità dell'autorizzazione. Per poter sostenere questa necessità la Corte costituzionale ha dovuto far riferimento alla legge nazionale sui Colli Euganei (legge 29 novembre 1971, n. 1097), la quale, evidentemente, si riferisce soltanto al territorio specificamente in essa indicato.

Un varco si era, comunque, aperto e le regioni hanno introdotto l'autorizzazione, ma non è vero che le regioni hanno scelto l'istituto dell'autorizzazione anziché quello della concessione. La verità è che anche regioni la cui opzione sarebbe stata per l'istituto della concessione furono costrette dall'atteggiamento governativo – vi furono rinvii di leggi di alcune regioni che optavano per la concessione – ad adottare l'autorizzazione.

Alcune leggi regionali degli anni 1975-1980 venivano esplicitamente approvate « in attesa dell'emanazione di una legge quadro ».

Con la presente proposta di legge si intende sostituire al principio produttivistico un'ispirazione che ponga in primo piano le esigenze della sicurezza dei lavoratori e della tutela e valorizzazione ambientale. Anche a tal fine riteniamo l'istituto della concessione, connesso con il concetto di demanialità finora affermato pienamente dalla legislazione del 1927 soltanto per le miniere, più idoneo ad offrire una più adeguata difesa dei principali valori da tutelare: la materia delle cave deve essere, infatti, soggetta ad una forte presenza di una moderna pubblica amministrazione in grado di verificare che l'attività produttiva si sviluppi garantendo la massima sicurezza per i lavoratori ed il rispetto delle norme di tutela ambientale che non consistono soltanto nel vietare in modo assoluto, in talune zone, l'attività di cave, ma anche nel normare adeguatamente lo svolgimento di queste attività, qualora siano consentite.

Oggi è necessario un rigoroso controllo dello svolgimento delle attività di cave, le quali hanno assunto una grande importanza sia per il rilievo economico sia per l'incidenza spesso devastante sull'assetto territoriale. Le ragioni che, in tempi lontani, avevano suggerito, non soltanto in Italia, un regime più permissivo per la coltivazione delle cave rispetto a quello delle miniere, oggi e da molti anni sono certamente venute meno ed è anzi molto opportuno optare per un identico regime giuridico di miniere e cave. È, peraltro, auspicabile che tutta la materia mineraria rientri nella competenza legislativa regionale: può essere questa una delle novità da prevedersi in sede di revisione costituzionale. Occorre tener presente che sarebbe certamente opportuno eliminare il peso del costo rappresentato dal canone corrisposto alla rendita fondiaria: il canone può essere spesso molto rilevante e sottrae risorse destinabili più giustamente alla sicurezza, alla tutela ambientale ed agli altri oneri dell'impresa.

La scelta della demanialità dei giacimenti di cave è, a parere del presentatore della proposta di legge, la più idonea per

garantire la tutela dei valori ambientali e lo sviluppo programmato degli interventi.

Si propone, quindi, che l'esercizio della concessione possa essere consentito soltanto mediante concessione onerosa, a tempo determinato, non cedibile a terzi. Il concessionario non può affittare o locare o appaltare, in alcun modo, la cava concessagli, ma deve gestire direttamente l'attività di coltivazione. È riconosciuta la precedenza nell'attribuzione della concessione alle cooperative di lavoratori addetti alla coltivazione di cave o torbiere: si incrementa, così, la funzione della cooperazione, sancita dall'articolo 45 della Costituzione, in un settore nel quale l'organizzazione cooperativa « senza fini di speculazione privata » è certamente più idonea di altre a garantire che l'attività si svolga in condizioni di sicurezza per i lavoratori e di rispetto delle clausole poste a tutela dell'ambiente.

Si prevede che non saranno consentite coltivazioni di cave al di fuori delle aree comprese nel piano regionale o provinciale delle attività estrattive, il quale deve essere elaborato in stretto rapporto con gli enti locali ed ha valore di piano territoriale per il settore specifico delle cave e torbiere. Ad esso i comuni adeguano i loro strumenti urbanistici.

Una disposizione apposita (articolo 6) sancisce il divieto di coltivazione di cave o torbiere negli alvei dei fiumi, torrenti, canali, zone golenali, fondi lacuali e lungo le coste marine.

L'articolo 2 prevede che le cave e le torbiere facciano parte del patrimonio indisponibile della regione, salvo quelle comprese in aree di proprietà dei comuni o delle province le quali faranno parte rispettivamente del patrimonio indisponibile comunale e provinciale.

L'articolo 3 subordina la ricerca per la coltivazione di cave o torbiere a permesso, mentre ai sensi dell'articolo 4 la coltivazione di cave o torbiere è soggetta a concessione onerosa, a tempo determinato, non cedibile a terzi. Con l'articolo 5 si prescrive che per ottenere il rilascio della concessione è necessario presentare progetto di coltivazione, relazione di impatto ambientale, progetto di risistemazione ambientale.

Si sottolinea il rilievo della previsione, nel progetto di coltivazione, delle misure atte a garantire la prevenzione dei rischi di infortuni e di malattie professionali.

Nelle cave il rischio di infortuni è frequentissimo, ed anche la morte sul lavoro è frequente: si pensi che nelle sole cave di marmo di Carrara vi sono stati 45 morti nel periodo 1971-ottobre 1992, con 5 morti nel 1985, 5 morti nel 1986, 3 morti nel 1987, 5 morti nel periodo 1988-ottobre 1992. Molti sono gli incidenti gravi e non si contano gli incidenti che causano menomazioni permanenti più o meno rilevanti.

Vari sono i tipi di malattie professionali nelle diverse realtà dell'attività di coltivazione di cave e, spesso, le nuove tecnologie, mentre hanno drasticamente ridotto l'occupazione, hanno aumentato i rischi ed ampliato anche la tipologia delle malattie professionali.

Un altro elemento prioritario di valutazione della validità di un progetto è costituito dall'incidenza dell'impatto ambientale previsto.

Non si ritiene, in sede di legge quadro, di dettare norme ulteriori per il progetto di coltivazione e di risistemazione ambientale, essendo evidentemente compito delle regioni dettare la normativa specifica nel quadro dei due princìpi fondamentali affermati: garanzia della sicurezza per i lavoratori e salvaguardia dei valori ambientali.

L'esigenza della più rigida tutela ambientale è affermata con nettezza nell'articolo 6, col quale sono individuate le aree nelle quali è vietata la coltivazione di cave o torbiere.

L'individuazione delle aree nelle quali l'attività di coltivazione di cave sarà possibile è affidata al piano regionale o provinciale, per il quale sono indicati alcuni princìpi in ordine al metodo democratico della sua elaborazione, alla natura di piano territoriale ed al rapporto di questo con gli strumenti urbanistici comunali, rimettendo alle regioni le necessarie specificazioni e

articolazioni anche territoriali dei piani regionali (articolo 7).

L'articolo 8 prevede l'istituzione di un catasto regionale – o provinciale nel caso di Trento e di Bolzano – delle cave.

L'articolo 9 prevede l'emanazione da parte delle regioni e province autonome di una disciplina transitoria che trova applicazione, « in attesa dell'approvazione del piano di cui all'articolo 7 », per un periodo di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, decorso il quale è vietata la coltivazione di cave e di torbiere nei territori delle regioni e province autonome che non abbiano approvato il piano medesimo.

L'articolo 10 detta norme sanzionatorie anche penali.

L'articolo 11 è norma abrogativa di ogni disposizione in materia di cave, ad eccezione delle norme di polizia, igiene e sicurezza del lavoro.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. La presente legge stabilisce, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, i princìpi fondamentali in materia di cave e torbiere.

2. I princìpi stabiliti dalla presente legge costituiscono per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, aventi in materia competenza esclusiva, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

ART. 2.

1. Le cave e le torbiere fanno parte del patrimonio indisponibile regionale.

2. Le cave e le torbiere comprese in aree di proprietà dei comuni o delle province fanno parte rispettivamente del patrimonio indisponibile comunale o provinciale.

3. Sono estinti i diritti reali comunque costituiti su cave e torbiere.

ART. 3.

1. La ricerca per la coltivazione di cave e di torbiere è subordinata al rilascio di un permesso.

ART. 4.

1. La coltivazione delle cave e delle torbiere è soggetta a concessione onerosa, a tempo determinato, non cedibile a terzi. Qualora il concessionario non gestisca direttamente l'attività di coltivazione, la concessione è revocata.

2. Alle cooperative di lavoratori addetti alla coltivazione di cave e torbiere è riconosciuta la precedenza nell'attribuzione della concessione.

ART. 5.

1. Il richiedente la concessione per la coltivazione di cave e torbiere deve presentare:

a) progetto di coltivazione;

b) relazione di impatto ambientale;

c) progetto di risistemazione ambientale.

2. Le misure previste nel progetto di coltivazione per garantire la prevenzione di infortuni e di malattie professionali costituiscono, unitamente all'incidenza dell'impatto ambientale, elementi prioritari di valutazione ai fini del rilascio della concessione.

ART. 6.

1. La coltivazione di cave o torbiere è vietata:

a) nelle aree soggette ai vincoli di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, e al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431;

b) nelle aree destinate a parchi, riserve naturali, biotopi;

c) negli alvei dei fiumi, dei torrenti e dei canali;

d) nelle zone golenali, nelle spiagge e fondi lacuali e lungo le coste marine.

2. Ove si renda necessario ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza e di stabilità dell'assetto idraulico, l'autorità preposta alla manutenzione idraulica dei corsi d'acqua, dei torrenti, dei canali, delle golene, dei laghi e del demanio marittimo dispone la rimozione degli inerti da eseguirsi con pubblico appalto, stabilendo le prescrizioni per l'esecuzione delle relative opere.

3. L'autorità di cui al comma 2, ove si ritenga di procedere alla alienazione dei materiali estratti, provvede con la proce-

dura dei pubblici incanti a norma dell'articolo 3 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni nonché degli articoli 63 e seguenti del regolamento approvato con regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni.

ART. 7.

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano approvano rispettivamente un piano regionale o provinciale, nel quale sono individuate le aree nelle quali possono proseguire o essere attivate coltivazioni di cave o torbiere.

2. Deve essere assicurata la partecipazione dei comuni e delle province all'elaborazione del piano di cui al comma 1. Le modalità di tale partecipazione sono stabilite ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 8 giugno 1990, n. 142.

3. Dovranno essere previste procedure di partecipazione alla elaborazione del piano regionale di altri eventuali enti locali territoriali, nonché delle associazioni ambientaliste, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria.

4. Il piano regionale ha valore di piano territoriale per il settore specifico delle cave e torbiere. I comuni adeguano ad esso i loro strumenti urbanistici entro i termini fissati con legge regionale.

ART. 8.

1. Ogni regione o provincia autonoma istituisce un catasto delle cave e torbiere esistenti, abbandonate o dismesse.

ART. 9.

1. In attesa dell'approvazione del piano di cui all'articolo 7, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano emanano disposizioni transitorie per il rilascio del permesso di ricerca e della concessione di coltivazione in conformità ai princìpi dettati dalla presente legge.

2. Decorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è vietata la coltivazione di cave o torbiere nei territori delle regioni o province autonome che non abbiano approvato il piano di cui all'articolo 7.

ART. 10.

1. Chiunque eserciti l'attività di coltivazione di cave e torbiere senza aver ottenuto la concessione prevista è punito con l'arresto da sei a diciotto mesi e con l'ammenda da lire dieci milioni a lire duecento milioni.

2. La sentenza di condanna impone altresì al trasgressore la risistemazione dei luoghi. In caso di inadempienza il soggetto che ha rilasciato la concessione provvede alla risistemazione ambientale in danno del trasgressore.

3. Colui che abbia legittimamente coltivato la cava o la torbiera e non provveda alla risistemazione dello stato dei luoghi è punito con l'arresto fino ad un anno e con l'ammenda da lire dieci milioni a lire duecento milioni. In suo danno il soggetto che ha rilasciato la concessione provvede alla risistemazione ambientale.

4. Nei casi indicati ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo il giudice dispone la confisca dei mezzi impiegati nell'attività di coltivazione e dei materiali escavati.

ART. 11.

1. Sono abrogati le lettere *m)* ed *n)* del primo comma dell'articolo 97 del testo unico approvato con regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, e successive modificazioni, l'articolo 45 e il terzo comma dell'articolo 64 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni, nonché ogni altra disposizione di legge che preveda una disciplina speciale in materia di cave e torbiere per determinate zone del territorio nazionale, fatta eccezione per le norme di polizia, igiene e sicurezza del lavoro.

DDL13-1406
Lire 500