

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CITARISTI, AMABILE, REZZONICO**
e **CAPPELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 LUGLIO 1987

Nuove norme in materia di ricerca e coltivazione di cave e torbiere

ONOREVOLI SENATORI. — La presente proposta di legge in materia di coltivazione di cava e torbiera ha lo scopo di regolamentare con una normativa quadro un settore industriale, al quale si riconnettono molteplici aspetti di carattere non solo produttivo, ma anche territoriale ed ambientale, che rendono difficile l'esplicarsi di una equilibrata legislazione regionale. Fino ad oggi il settore è stato sottoposto alla normativa dettata dall'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, che lascia «alla disponibilità» del proprietario del suolo la coltivazione della cava con il limite esclusivo del pieno sfruttamento, pena la espropriazione della cava medesima ed il suo trasferimento nel patrimonio indisponibile dello Stato, con la conseguente concessione dello sfruttamento a terzi.

Si è trattato, quindi, di un concetto esclusivamente produttivistico, che non ha tenuto conto delle molteplici implicazioni che condizionano l'esercizio della attività estrattiva. Vero è che il legislatore, anche se indirettamente, aveva previsto alcuni vincoli all'esercizio dell'indiscriminato sfruttamento del territorio, vincoli soprattutto di carattere idrogeologico e forestale, nonché ambientali, ma questi vincoli hanno avuto scarsa efficacia, essendo sempre risultato preminente l'aspetto economicistico e produttivistico.

Da qualche anno la coscienza del Paese ha acquisito una nuova sensibilità e pertanto l'attività estrattiva di materiali di cava si è trovata coinvolta in un processo di contestazione, in carenza di una legislazione che tenesse conto dei nuovi bisogni emersi nel

Paese e ai quali il legislatore nazionale deve dare una risposta. Bisogni che sono stati recepiti già da una buona parte della legislazione regionale, che da un canto ha cercato di armonizzare gli interessi della produzione con quelli della salvaguardia ambientale, dall'altro di consentire un ordinato sviluppo dell'attività nell'ambito di un equilibrato assetto del territorio. Si tratta, pertanto, con la legge quadro, di recepire una serie di principi che già emergono nella legislazione regionale in modo da rendere possibile l'armonizzazione delle varie legislazioni.

In questa prospettiva si muove la proposta di legge che si sottopone all'attenzione del Parlamento.

I cardini della nuova legislazione possono così individuarsi:

a) la coltivazione di cava e torbiera e le sue pertinenze sono sottoposte ad autorizzazione regionale;

b) l'autorizzazione deve essere rilasciata nell'ambito delle aree individuate da un piano territoriale regionale, predisposto previa indagine geologica e geomineraria;

c) gli strumenti urbanistici ed attuativi dei comuni interessati alle attività estrattive dovranno adeguarsi al piano territoriale regionale;

d) il coltivatore è tenuto alla sistemazione del suolo al termine della coltivazione;

e) il coltivatore è tenuto al pagamento degli oneri di urbanizzazione per le opere e gli impianti fissi esistenti sulla cava (articolo 2).

Trattasi di una nuova concezione della attività estrattiva, che intende temperare ed armonizzare gli interessi privati con quelli pubblici. Proprio per questo, contemporaneamente è prevista la decadenza del diritto del proprietario ed il passaggio del bene nel patrimonio indisponibile della regione nel caso di mancato ed insufficiente sfruttamento del giacimento.

Le leggi regionali stabiliranno, altresì, le norme per il rilascio dell'autorizzazione, tenuto conto della consistenza dell'attività e della salvaguardia dell'ambiente.

L'autorizzazione sarà anche sottoposta a tassa regionale, di cui una quota dovrà essere

imputata al bilancio del comune nel cui territorio si svolge l'attività (articoli 3 e 4). Un aspetto organizzativo importante per procedere nell'esame delle domande di autorizzazione è quello di affidare l'esame tecnico ad una commissione consultiva nella quale dovrebbero essere rappresentati i vari interessi pubblici e privati (articolo 4).

Un caso particolare che ha in questi ultimi anni provocato una conflittualità accentuata fra autorità pubbliche e imprenditori è quello della escavazione di inerti nell'alveo dei fiumi e nelle zone di pertinenza idraulica. Trattandosi di materia prevalentemente tecnica, la proposta di legge prevede che l'autorizzazione ed il controllo siano di spettanza dell'autorità idraulica competente, la quale nel rilascio di autorizzazioni o concessioni deve preminentemente operare per il buon governo idraulico dei corsi d'acqua (articolo 9).

Per quanto concerne la ricerca dei materiali di cava si è optato per una norma elastica, dato che spesso l'attività di ricerca è molto semplice, trattandosi di materiali in superficie. Pertanto l'attività di ricerca è sottoposta ad autorizzazione nel caso in cui essa comporti modificazioni dell'ambiente o dell'assetto del territorio, con un diritto di prelazione nella ricerca stessa per il proprietario, l'usufruttuario e l'enfiteuta (articolo 1, lettera n), e articolo 6).

Nella proposta di legge sono altresì previste alcune norme di carattere transitorio.

La principale è quella con la quale si prevede che nelle more dell'approvazione del piano territoriale, le autorizzazioni concesse dall'autorità competente costituiscono atto di avvio del procedimento di variante degli strumenti urbanistici ed attuativi adottati dal comune interessato, mentre per i comuni che non hanno ancora adottato strumenti urbanistici, le autorizzazioni possono essere rilasciate fuori dalle perimetrazioni urbane (articolo 1, lettera g).

Per quanto concerne le attività in atto e per le cave di riserva, il coltivatore è tenuto a presentare istanza per l'autorizzazione a proseguire l'attività estrattiva. Il proseguimento può essere subordinato all'impegno di sistemazione del terreno.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

1. La presente legge ha per oggetto la coltivazione — in superficie o sotterranea — delle torbe e di altri materiali o energie industrialmente utilizzabili, non compresi nella categoria delle miniere ai sensi delle vigenti leggi.

Art. 2.

1. L'attività legislativa delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, cui non sia attribuita dallo statuto una competenza primaria od esclusiva, deve uniformarsi in materia ai seguenti principi:

a) la coltivazione, da parte del proprietario o dei suoi aventi causa a qualunque titolo, di cava o torbiera e relative pertinenze, così come definite dall'articolo 23, primo comma, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, è subordinata esclusivamente ad autorizzazione regionale;

b) per le attività estrattive effettuate ai sensi della presente legge si applicano le disposizioni di cui all'articolo 32 della regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443. I relativi provvedimenti sono di competenza dello stesso organo che ha rilasciato l'autorizzazione o la concessione;

c) per le pertinenze di cui alla lettera *a)* e per le opere di cui alla lettera *e)*, i comuni, previa definizione da parte della regione dei coefficienti minimi e massimi, provvedono a determinare gli oneri di urbanizzazione a carico del coltivatore e la relativa riscossione, secondo le modalità di cui agli articoli 10 e 11 della legge 28 gennaio 1977, n. 10;

d) la concessione dell'attività autorizzata è subordinata alla preventiva autorizzazione regionale, che viene rilasciata previo controllo sulla sussistenza dei necessari requisiti tecnici ed economici del subentrante;

e) l'autorizzazione può essere revocata con provvedimento motivato dai competenti

organi della regione per sopravvenute esigenze di interesse pubblico, applicando il procedimento disciplinato dagli articoli 3 e 4. All'esercente è corrisposto il valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava o la torbiera;

f) le autorizzazioni debbono essere rilasciate nell'ambito delle aree individuate dal piano territoriale regionale delle cave, da predisporre dalla regione sulla base di preventive indagini geologiche e geominerarie. I piani territoriali debbono rispondere, nella individuazione delle aree suscettibili di escavazione, alle esigenze di un ordinato sviluppo socio-economico, di tutela del lavoro e delle imprese, oltre che alla salvaguardia dell'ambiente e del territorio. Gli strumenti urbanistici ed attuativi dovranno adeguarsi al piano territoriale, secondo le modalità fissate dal provvedimento regionale di approvazione del medesimo. Autorizzazioni potranno essere rilasciate fuori dalle aree individuate dal piano per esigenze di interesse economico regionale;

g) fino all'entrata in vigore dei piani territoriali:

1) nei comuni che hanno adottato lo strumento urbanistico generale, qualora la destinazione dell'area sia difforme, l'autorizzazione concessa per l'attività estrattiva costituisce atto di avvio del procedimento di variante, che non è soggetta ad autorizzazione preventiva e che deve essere adottata entro il termine complessivo di novanta giorni;

2) nei comuni che non hanno adottato lo strumento urbanistico generale, l'autorizzazione può essere rilasciata dall'autorità competente al di fuori delle perimetrazioni, salva l'esistenza di specifici divieti previsti per l'attività estrattiva;

h) i lavori di miglioria fondiaria a scopo agricolo, di sistemazione forestale e quelli che avvengono entro il luogo e per l'uso diretto alla costruzione di opere pubbliche e private appartengono ai movimenti di terre e sono esclusi dalla presente normativa;

i) il titolare della autorizzazione è tenuto, al termine della coltivazione, alla sistemazione del suolo, secondo i criteri e le modalità fissate dalla legge regionale, che dovrà tener conto della natura dei luoghi e dell'attività, nonché della congruità dell'onere relativo rispetto al

valore dei materiali estratti. Tenendo conto di ciò, nel caso in cui sia ritenuto necessario il riempimento anche parziale della cava, l'amministrazione deve mettere a disposizione dell'esercente il materiale necessario. Al fine di assicurare l'esecuzione di tali opere, la regione può anche disporre che vengano prestate adeguate garanzie;

l) nel caso in cui il proprietario del suolo o gli altri soggetti di cui all'articolo 5 non presentino domanda per ottenere l'autorizzazione allo sfruttamento della cava e la regione dichiara con delibera consiliare la sussistenza di un interesse pubblico a tale sfruttamento, i predetti soggetti vengono dichiarati decaduti, con provvedimento regionale, da tale diritto, previa fissazione di un termine, comunque non inferiore a sei mesi, per la presentazione della domanda. La decadenza del diritto comporta il passaggio del giacimento nel patrimonio indisponibile della regione a norma dell'articolo 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e la regione stessa ne dà in concessione l'esercizio, in conformità alle norme contenute nel titolo II del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443. Sono escluse dalla suindicata procedura di decadenza le cave di riserva di stabilimenti industriali esistenti: il carattere di riserva va riconosciuto con provvedimento regionale tenendo conto delle dimensioni e dell'attività svolta dai singoli stabilimenti;

m) nel caso in cui l'esercente non intraprenda la coltivazione della cava o della torbiera o non dia ad essa sufficiente sviluppo in rapporto al programma di coltivazione e la regione dichiara l'interesse pubblico allo sfruttamento, l'autorizzazione concessa va dichiarata decaduta, previa la fissazione di un termine per l'inizio, la ripresa o l'intensificazione dei lavori. Qualora titolare dell'autorizzazione non sia il proprietario, quest'ultimo può chiedere il subingresso nella coltivazione alle stesse condizioni previste per l'esercente. La decadenza dell'autorizzazione per mancato sfruttamento o non sufficiente sviluppo o la mancata richiesta di subingresso comporta il passaggio del giacimento nel patrimonio indisponibile della regione a norma dell'articolo 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e la regione stessa ne dà in concessione l'esercizio in conformità alle norme contenute nel titolo

Il del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443. Il valore degli impianti, dei lavori utilizzabili e del materiale estratto disponibile presso la cava o la torbiera è corrisposto agli aventi diritto da parte del subentrante nell'esercizio ed i diritti spettanti a terzi sulla cava o sulla torbiera si risolvono sulle somme assegnate;

n) la ricerca delle cave e torbiere è soggetta ad autorizzazione, allorchè l'esecuzione dei lavori relativi comporti modificazioni all'ambiente o all'assetto territoriale.

Art. 3.

1. Le leggi regionali contengono norme per il rilascio e la durata dell'autorizzazione, tenuto conto delle caratteristiche del materiale, della consistenza del giacimento e delle esigenze di approvvigionamento delle attività ad esso collegate. Esse contengono altresì le norme per l'esercizio delle cave e delle torbiere anche con riferimento alla natura dei materiali ed ai caratteri della escavazione, alle esigenze della tutela del paesaggio e dell'ambiente, alle condizioni geologiche e idrogeologiche, con particolare riferimento alla stabilità delle aree interessate, nonchè alla salubrità della zona circostante, alla sicurezza dei terzi e ai preminenti interessi generali.

2. Le leggi regionali determinano altresì i limiti dell'attività di ricerca per la quale non è necessaria l'autorizzazione.

3. La tassa di autorizzazione sarà determinata con legge regionale entro il limite massimo di lire 5 milioni ad ettaro o frazione di ettaro, in relazione alla durata dell'autorizzazione ed alla qualità dei materiali da estrarre. Una quota parte di essa, pari ad un massimo del 90 per cento, andrà imputata al bilancio del comune interessato dall'attività di escavazione. I criteri e le modalità della imputazione saranno stabiliti dalla legge regionale.

Art. 4.

1. L'autorizzazione viene rilasciata dalla regione previo parere di una commissione tecnica regionale, della quale fanno parte i rappresentanti dei comuni e delle comunità

montane interessati. La legge regionale determina la composizione e le modalità di costituzione della commissione e ne disciplina l'attività. Il parere della commissione si intende favorevole se non espresso entro un termine determinato dalle leggi regionali, che comunque non potrà essere superiore a novanta giorni.

Art. 5.

1. La coltivazione delle cave e delle torbiere nelle zone di demanio pubblico statale e di patrimonio indisponibile dello Stato è, previo nulla osta della regione competente, effettuata nel rispetto dei criteri e dei limiti posti dalle leggi regionali, sia che lo Stato vi provveda direttamente, sia che vi provveda a mezzo di concessionario. Nelle zone sottoposte a tutela, ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e della legge 29 giugno 1939, n. 1497, nei parchi nazionali e nelle riserve naturali, nonché nelle altre zone soggette a vincoli statali o regionali, l'autorizzazione è subordinata al nulla osta delle autorità competenti alla tutela.

2. Nelle zone soggette a servitù militari si applicano le disposizioni della legge 24 dicembre 1976, n. 898.

Art. 6.

1. Nel rilascio dell'autorizzazione di ricerca sono preferiti il proprietario del suolo, l'usufruttuario e l'enfiteuta.

2. Qualora l'autorizzazione sia richiesta da un altro soggetto, alla domanda deve essere allegato un documento comprovante l'assenso dei soggetti di cui al precedente comma.

Art. 7.

1. Nel caso in cui il terreno, sul quale è autorizzata l'attività estrattiva, sia coltivato da enfiteuta, mezzadro, colono o affittuario, il vincolo di patto agrario si intende risolto; l'indennità relativa, determinata in base alle norme vigenti in materia di patti agrari, è corrisposta dal soggetto autorizzato.

Art. 8.

1. Chiunque intraprenda l'attività di coltivazione di cave o torbiere senza aver ottenuto la prescritta autorizzazione è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 10 milioni a lire 50 milioni; per il relativo procedimento si applicano le disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

2. Chiunque intraprenda l'attività di ricerca di materiali di cava o torbiera senza l'eventuale autorizzazione nei casi previsti dalla presente legge, è soggetto alla sanzione amministrativa di una somma fino ad un massimo di lire 6.000.000.

Art. 9.

1. La regolamentazione della escavazione di inerti dall'alveo e dalle zone di pertinenza idraulica dei corsi d'acqua spetta esclusivamente all'autorità idraulica competente, che provvede al rilascio delle autorizzazioni o concessioni, alla vigilanza e a quanto altro di competenza, nel rispetto preminente del buon governo idraulico dei corsi d'acqua.

Art. 10.

1. Per le attività in atto e per le cave di riserva, l'esercente, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, è tenuto a presentare istanza alla regione per ottenere l'autorizzazione a proseguire l'attività.

2. La regione, nel rispetto dei principi della presente legge, si pronuncia entro novanta giorni dalla data della presentazione della domanda.

3. L'autorizzazione può essere subordinata soltanto all'impegno di sistemazione del terreno, da realizzare durante ed al termine della coltivazione, ed alla prestazione di eventuali adeguate garanzie nonchè al rispetto dei limiti e delle condizioni cui la coltivazione già sia stata sottoposta.

4. Ove l'esercente non presenti istanza per il rilascio dell'autorizzazione nel termine so-

praindicato, la regione dispone la sospensione dell'attività di coltivazione e fissa un termine per l'adempimento degli obblighi di cui sopra.

5. Le cave e le torbiere per le quali siano stati adempiuti gli obblighi previsti dalla legge 4 marzo 1958, n. 198 e dal decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, già denunciate al distretto minerario prima dell'entrata in vigore della presente legge e delle leggi regionali, e che siano connesse direttamente ad imprese esercenti attività di lavorazione, possono essere sfruttate fino al completo esaurimento con l'obbligo di sistemazione del suolo, tenuto conto di quanto disposto con l'articolo 3.

Art. 11.

1. Fino all'emanazione delle leggi regionali, la ricerca e la coltivazione delle nuove cave e torbiere è soggetta ad autorizzazione della regione da rilasciarsi nel rispetto dei principi della presente legge. Le regioni, nelle more dell'emanazione dei piani territoriali, emanano disposizioni transitorie per il rilascio dell'autorizzazione sulla base dei principi dettati dalla presente legge.

Art. 12.

1. È abrogato l'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, ed ogni altra disposizione di legge che prevede una disciplina speciale in materia di cave e torbiere per determinate zone del territorio nazionale.

2. Sono fatte salve le disposizioni della legge 29 novembre 1971, n. 1097.