

(N. 671)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BONDI, DI MARINO, POLLASTRELLI, BERTONE, FER-
RUCCI, MILANI, POLLIDORO, ROSSI Raffaele, VANZAN, VERONESI, MODICA, GIO-
VANNETTI, MINGOZZI, ROMEO, ZICCARDI, PEGORARO, BOLDRINI Cleto,
BACICCHI, GIACALONE, MASCAGNI, CIACCI e VITALE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 1977

Legge quadro e disposizioni transitorie in materia di cave e torbiere

ONOREVOLI SENATORI. — Milioni e milioni di tonnellate di materiali da cava sono stati estratti dal suolo e milioni di tonnellate se ne continuano ad estrarre, senza una politica di difesa dell'ambiente naturale e paesaggistico, senza una politica di difesa del suolo e del sistema idrogeologico, dei beni culturali e forestali.

Contro le deturpazioni che in tutte le regioni d'Italia l'escavazione ha determinato, la stampa, uomini di cultura, associazioni culturali e naturalistiche (anche il Parlamento con la legge 29 novembre 1971, n. 1097, riferita ai Colli euganei) sono intervenuti nel tentativo di arginare un fenomeno sempre più drammatico. Studi condotti in questi ultimi anni hanno mostrato che non si può sviluppare una politica di gestione razionale dei beni ambientali senza una ade-

guata conoscenza dei fenomeni sociali ed umani che si verificano in un territorio.

Un territorio non è un concetto astratto, ma una realtà geografica ed ecologica costituita da un ambiente naturale nel quale si inseriscono attività umane, dagli insediamenti urbani all'agricoltura, alle industrie che producono merci. Ciascuna attività assorbe risorse dall'ambiente e all'ambiente restituisce, sotto forma di rifiuti residui, i prodotti del suo metabolismo, le scorie della vita, del lavoro, della produzione, dei consumi.

Si afferma che il deterioramento ambientale si verifica quando la sottrazione di risorse ambientali è fatta in modo irrazionale, in zone limitate, senza tener conto degli effetti a breve ed a lungo termine anche a distanza dal posto in cui si verificano le at-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tività umane senza rispetto per le leggi della natura.

Il deterioramento dell'ambiente è la conseguenza di un uso irrazionale delle risorse ambientali, di una offesa alle leggi naturali determinata dall'egoismo e dalla speculazione privata a danno di beni che sono collettivi e sempre più rari.

È inaccettabile pensare che in nome della difesa della natura e dell'ambiente si possa chiedere di mortificare o rallentare il progresso sociale o il livello occupazionale, di ritardare il conseguimento di più dignitose condizioni di vita, ma è anche impensabile che il lavoro e più dignitose condizioni di vita possano mantenersi in un ambiente sottoposto a rapine, a sfruttamenti indiscriminati in nome del vantaggio e del profitto di pochi e a spese di beni collettivi come sono appunto quelli ambientali.

Una ragionevole politica e disciplina dell'ambiente e del territorio consiste nel conciliare le necessità umane, l'uso sociale del territorio e dei suoi beni collettivi con la difesa della qualità del territorio stesso che ne consenta l'uso sociale attuale e futuro.

In Italia vi sono in attività 9.784 cave e 6 torbiere dalle quali si ricavano:

marmi bianchi e colorati in blocchi e in pezzami;

alabastro calcareo e gessoso;

arenarie da taglio, lavorate, in pezzame e in pietrisco;

brecce e puddinghe da taglio e in pezzame;

calcare da taglio, lavorate e in pezzame per calce e cemento artificiale, in pietrisco e per calce idraulica;

diabase, diorite, gneiss, granito lava, peperino, porfido, quarzo e quarzite, serpentina, gabbro, travertino, tufo calcareo e vulcanico, sabbia vulcanica, scisto argilloso, argille del cemento, farina fossile, marmorino, materiali refrattari, pietra di coti, maltrassina e sallicca, pomice, lapillo pomiceo, pozzolana, sabbia vulcanica e silicea, argille per laterizi e terre cotte, sabbia e ghiaia, terre coloranti e da modellare per fonderie.

La produzione annua è di circa 300 milioni di tonnellate.

I settori più importanti sono:

il settore del marmo, con una produzione di 3.308.767 di tonnellate annue;

delle argille per laterizi, con 28.851.017 tonnellate;

di sabbie e ghiaia, con 114.806.665 tonnellate;

del calcare, anche per cemento artificiale, con 88.602.802 tonnellate.

Le cave sono situate: 8.030 nelle regioni a statuto ordinario e 1.764 nelle regioni a statuto speciale, così ripartite:

Regioni a statuto speciale:

Friuli-Venezia Giulia . . .	n. 173
Sicilia	» 940
Sardegna	» 189
Trentino-Alto Adige . . .	» 379
Valle d'Aosta	» 83

Totale . . . n. 1.764

Regioni a statuto ordinario:

Piemonte	n. 1.003
Lombardia	» 1.004
Veneto	» 939
Liguria	» 189
Emilia e Romagna . . .	» 1.222
Toscana	» 1.015
Umbria	» 160
Lazio	» 475
Abruzzi	» 240
Marche	» 406
Molise	» 40
Campania	» 394
Puglia	» 658
Basilicata	» 76
Calabria	» 169

Totale . . . n. 8.030

Mentre le torbiere sono situate:

Piemonte	n. 1
Lombardia	» 1
Veneto	» 4

Totale . . . n. 6

La produzione annua è di 19.670 tonnellate.

Gli operai occupati nelle cave e nelle torbiere ammontano a n. 39.155, ma più di 200 mila sono le unità lavorative che sono impegnate nelle attività attorno alle cave (trasporti, eccetera), senza contare le migliaia di lavoratori e di attività artigiane impegnate nelle lavorazioni del marmo.

Nell'attività delle cave, specialmente quelle di ghiaia, sabbia e pietrisco, abbiamo proprietari del suolo ed esercenti senza scrupoli, i quali hanno portato avanti le coltivazioni col sistema a rapina, senza pensare ad uno sfruttamento razionale e al ripristino del suolo e dell'ambiente, o, come nel caso della escavazione delle sabbie nell'alveo dei fiumi, superando i limiti di sicurezza, mettendo in serio pericolo gli argini, favorendo straripamenti e crolli, diminuendo, con la estrazione massiccia e irrazionale di ghiaia, le capacità di autodisinquinamento dei fiumi.

Ed è in base a queste analisi e a questi studi che il presente disegno di legge, anche ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, intende porre le Regioni in condizioni di affrontare e risolvere questi problemi, stabilendo i « principi fondamentali » in materia, a tutela di fondamentali interessi dell'intera collettività.

Infatti l'articolo 1 del disegno di legge stabilisce il principio dell'appartenenza delle cave e delle torbiere al patrimonio indisponibile della Regione nel territorio in cui esse sono situate, salvo quelle di proprietà dei Comuni che restano nel loro patrimonio indisponibile, in analogia con i principi comunemente seguiti nel nostro ordinamento in tutti i casi di sfruttamento di risorse naturali (le miniere, le acque minerali e le acque termali). Sulla base di questo principio — l'appartenenza delle cave e delle torbiere al patrimonio indisponibile della Regione — si assoggetta al regime di concessione la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere stesse; in linea sostanziale, del resto, con quanto previsto recentemente dal Parlamento con la nuova legge sul regime dei suoli.

Affermare questo principio significa vedere il problema delle cave e delle torbiere

quale problema di interesse nazionale; significa rottura di vecchie mentalità e incrostazioni, significa annullare la rendita parasitaria, l'affitto, il subaffitto e tutte quelle forme di speculazione che tanto hanno contribuito allo sviluppo irrazionale e distorto del nostro Paese accentuando i contrasti di classe e lo sfruttamento degli operai, favorendo la rapina delle risorse e gli infortuni sul lavoro, rincarando i costi dei materiali estratti, accrescendo il disagio delle professioni e delle popolazioni che da questa attività traggono vita.

Basti pensare alle cave di marmo di Massa, Carrara, Lucca ed altre zone della Toscana, sulle quali la rendita parassitaria chiamata « settimi » pesa nei confronti dei piccoli cavatori in misura pari al 14-15 per cento sul prezzo ricavato; nella sola Carrara si calcola che circa 2 miliardi l'anno siano ingiustamente percepiti da coloro che i « settimi » riscuotono, senza che questi investano una lira nell'attività della cava. Anzi, in certi casi, per contratto, essi hanno diritto, oltre ai « settimi », di riservarsi i blocchi di marmo migliori e dunque più commerciabili, lasciando al cavatore il marmo meno pregiato.

E che dire delle cave della così detta pietra di Trani (una varietà di marmo), in cui i cavatori sono costretti a pagare da 5 a 20 milioni un ettaro di terreno a fronte di un valore medio agricolo di 500 mila lire l'ettaro (a ciò si aggiunga che non vi è per il cavatore alcun mezzo per recuperare l'onere sostenuto, se al posto dei blocchi sperati trova materiale marcio o inservibile);

e delle cave di tufo nel Tarantino, in cui si paga al proprietario del suolo il 40 per cento del valore del prodotto estratto;

o delle cave sotterranee di Cutrufiano (Lecce), in cui si devono pagare da 6 a 12 milioni l'ettaro al proprietario del suolo per il solo diritto di scavare il tufo, nonostante i danni al soprassuolo siano pressochè irrilevanti;

o delle cave di marmo di Trapani, in cui l'affitto e il subaffitto pesano enormemente sui cavatori e sulle prospettive di sviluppo di quelle attività.

Onorevoli senatori! Nella quinta e sesta legislatura il problema delle cave e delle torbiere e la necessità di una legge quadro, in applicazione dell'articolo 117 della Costituzione, secondo il quale sono attribuite alle Regioni le competenze in materia di cave e torbiere, sono stati oggetto di ampio dibattito su specifici disegni di legge.

Nella quinta legislatura, sui disegni di legge: n. 776, presentato il 18 dicembre 1968, e n. 2570, presentato il 10 giugno 1970, rispettivamente dagli onorevoli Fracanzani e Storchi assieme ad altri deputati.

Nella sesta legislatura, sui disegni di legge: n. 813, presentato, in data 28 settembre 1972, dai deputati Fracassani ed altri; numero 1039, presentato, in data 26 ottobre 1972, dai deputati Girardin ed altri.

Questi due disegni di legge, mentre richiedevano entrambi l'abrogazione dell'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e contenevano norme di principio quasi simili, alle quali le Regioni avrebbero dovuto ispirarsi per la loro attività legislativa, completamente contrastanti invece si presentavano in ordine ai principi sulla appartenenza delle cave e delle torbiere.

Infatti, mentre il disegno di legge n. 813 dell'onorevole Fracanzani stabiliva il principio dell'appartenenza delle cave e delle torbiere al patrimonio indisponibile della Regione, in analogia con i principi comunemente seguiti nel nostro ordinamento in tutti i casi di sfruttamento di risorse naturali e, sulla base di questo principio, assegnava al regime di concessione la ricerca e la coltivazione delle stesse, invece il disegno di legge n. 1039 dell'onorevole Girardin subordinava la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere ad autorizzazione da rilasciarsi dagli organi della Regione, mantenendo quindi il principio che le cave e le torbiere costituiscono un patrimonio disponibile per il proprietario del suolo.

Onorevoli senatori, per l'importanza che le cave e le torbiere oggi hanno nel nostro Paese, per una visione organica del problema nel contesto di una politica di pianificazione territoriale che faccia perno sulle Regioni e che tenga conto sia di indefettibili interessi nazionali, della difesa del suolo, della tutela del paesaggio, della difesa delle risorse idrogeologiche e dell'ambiente, sia degli interessi economici del Paese, presentiamo il seguente disegno di legge convinti di avere la vostra approvazione.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Le cave e le torbiere fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione nel cui territorio esse sono situate, salvo quelle di proprietà dei comuni, che restano nel loro patrimonio indisponibile o ne vanno a far parte.

Ai fini della precedente disposizione si considerano cave o torbiere i luoghi, ancorchè sottoposti a vincolo idrogeologico o forestale, in cui vengono ricercate o coltivate anche in sotterraneo le seguenti sostanze:

- a) torbe;
- b) marmo, granito, arenaria, ardesia ed altri materiali per costruzioni edilizie, stradali e idrauliche, calci, cementi per usi chimici;
- c) terre coloranti, farine fossili, quarzo, sabbie silicee, pietre molari, pietre coti e pomice;
- d) altri materiali ed energie non compresi nella categoria delle miniere ai sensi delle vigenti leggi.

Art. 2.

L'attività legislativa delle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale, cui non sia attribuita dal proprio statuto competenza primaria, deve uniformarsi, in materia di cave e torbiere, ai seguenti principi:

- a) la ricerca e la coltivazione delle cave e torbiere sono subordinate, rispettivamente, al permesso di ricerca e alla concessione di coltivazione da rilasciarsi dai competenti organi regionali;
- b) la concessione viene rilasciata dai competenti organi regionali secondo le norme di cui al successivo articolo 4. Nel rilascio del permesso di ricerca o della concessione di coltivazione è data la precedenza, nell'ordine, al pieno proprietario del suolo,

all'usufruttuario vitalizio o per successione ereditaria. La precedenza è altresì estesa all'affittuario e all'usufruttuario temporaneo purchè il titolo di legittimazione sia anteriore di almeno 5 anni alla data di richiesta della concessione o del permesso di ricerca.

Fermo restando il diritto di precedenza del proprietario, le leggi regionali stabiliranno norme sul rilascio di permessi o concessioni alle imprese cooperative;

c) la concessione può essere revocata con provvedimento motivato dei competenti organi della regione per sopravvenute esigenze di interesse pubblico in qualunque momento, con lo stesso procedimento per il rilascio previsto dalla legge regionale nel rispetto dei principi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge;

d) le concessioni devono essere rilasciate nell'ambito di piani pluriennali predisposti dalle Regioni in base alla natura geologica del suolo e all'interno delle aree e delle zone destinate dagli strumenti urbanistici comunali specificamente ad attività di cave.

Nei comuni non muniti di piani regolatori o di programmi di fabbricazione è vietato procedere a nuove coltivazioni di cave, salvo la previsione da parte della legge regionale di un regime transitorio per i comuni che abbiano adottato degli strumenti urbanistici e siano in attesa della approvazione regionale. Spetta alla legge regionale prevedere norme per la revisione, entro un biennio, degli strumenti urbanistici vigenti;

e) non costituisce esercizio di cava la estrazione dal proprio fondo di materiale utilizzato esclusivamente per la propria casa di abitazione o per opere agricole che insistano sullo stesso fondo;

f) il titolare della concessione è tenuto alla sistemazione del suolo al termine della coltivazione, con possibilità da parte della Regione di eseguire d'ufficio i lavori relativi con procedimento di rivalsa ai sensi delle leggi regionali o, in difetto, ai sensi della legge 14 aprile 1910, n. 639;

g) nel caso in cui il concessionario non intraprenda la coltivazione della cava o della torbiera entro 3 mesi dalla data del permes-

so di concessione o non ne dia sufficiente sviluppo, la Regione, previa fissazione di un termine per l'inizio o l'intensificazione dei lavori, dichiara la decadenza della concessione;

h) nel caso di cui alla precedente lettera g), 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 concessionario subentrante e i diritti spettanti a terzi sulla cava o sulla torbiera si risolvono sulle somme assegnate;

i) la concessione non può, comunque, essere ceduta a terzi, pena la decadenza della concessione stessa;

l) il proprietario del suolo oggetto di concessione, nel corso dei lavori svolti nel periodo di vigenza della concessione, avrà diritto soltanto ad un compenso equivalente al valore di mercato di eventuali immobili, vegetazione ed altro asportati o comunque resi inutilizzabili da parte del concessionario, secondo le modalità stabilite dalle leggi regionali.

Art. 3.

La legge regionale stabilisce le norme per il rilascio, la durata, la revoca o la decadenza della concessione, nonché le norme per l'esercizio delle cave e delle torbiere, tenuto conto delle esigenze della tutela del paesaggio e dell'ambiente, delle condizioni geologiche e idrogeologiche, con particolare riferimento alla stabilità delle aree interessate, nonché della salubrità della zona circostante, della sicurezza e degli interessi dei terzi e dei preminenti interessi generali; stabilisce l'ammontare del canone di concessione, proporzionandolo alla superficie dell'area interessata e alle caratteristiche dei materiali ricavabili dal giacimento; prevede termini perentori per l'espletamento degli adempimenti istruttori.

Art. 4.

La concessione viene rilasciata dagli organi competenti regionali sentito il comune, e, in quanto esistenti, la comunità montana

e gli organismi comprensoriali territorialmente interessati e il parere di una commissione tecnica costituita secondo le disposizioni delle leggi regionali.

Il parere del comune, delle comunità montane e degli organi comprensoriali, in quanto esistenti, si intende favorevole se non espresso entro un termine determinato dalle leggi regionali.

Art. 5.

Qualsiasi ampliamento delle sostanze rientranti nella categoria delle miniere ai sensi dell'articolo 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni, deve essere stabilito mediante legge dello Stato previa consultazione con le Regioni.

L'estrazione, in zona di demanio pubblico statale o di patrimonio indisponibile dello Stato, dei materiali di cui all'articolo 2, secondo e terzo comma, del citato decreto numero 1443 dev'essere preceduta dal parere vincolante della Regione interessata.

Art. 6.

Le Regioni in attesa dei piani pluriennali di cui all'articolo 1, lettera c), emanano disposizioni transitorie per il rilascio del permesso di ricerca e della concessione di coltivazione sulla base dei principi dettati nella presente legge.

Art. 7.

Chiunque intraprenda l'attività di coltivazione di cave o torbiere senza avere ottenuto la prescritta concessione è punito con un'ammenda da lire cinquecentomila a lire 50 milioni; alla stessa pena è soggetto il concessionario che non provvede alla migliore sistemazione dei luoghi escavati secondo le istruzioni della Regione, fermo il potere della Regione di provvedere d'ufficio, con rivalsa delle spese sull'inadempiente.

Alla stessa pena sono soggetti altresì i titolari della coltivazione in atto che non ottemperino all'ordine di sospensione di cui al successivo articolo 9.

Art. 8.

La Regione stabilisce la durata, l'ampiezza dell'area e il canone annuo della concessione, che vengono comunque decisi sulla base della consistenza ed importanza del giacimento da coltivare.

Art. 9.

Per le attività in atto l'esercente, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, è tenuto a presentare istanza al presidente della giunta regionale per ottenere la concessione, anche in deroga all'ordine di precedenza stabilito al punto *b*) dell'articolo 2.

Il presidente della giunta regionale si pronuncia entro novanta giorni dalla data della presentazione della domanda.

La concessione può essere subordinata all'impegno di sistemazione del terreno da realizzarsi durante e al termine della coltivazione, e alla prestazione di adeguate garanzie, all'obbligo di gestioni associative di servizi comuni, nonchè al rispetto, da parte dell'esercente, dei limiti e delle condizioni cui la coltivazione già sia stata sottoposta.

Ove gli esercenti non presentino istanze per il rilascio della concessione nei termini prescritti, il presidente della giunta regionale sospende l'attività di coltivazione e fissa un termine non superiore a trenta giorni per l'adempimento degli obblighi di cui sopra. Trascorso infruttuosamente tale termine, la giunta regionale adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse pubblico. Le concessioni rilasciate ai sensi del presente articolo saranno sottoposte a revisione nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al precedente articolo 2.

Fino all'emanazione delle legislazioni regionali, la ricerca e la coltivazione delle cave e delle torbiere sono comunque soggette, rispettivamente, a permesso o concessione del presidente della giunta regionale da rilasciarsi a norma degli articoli 3 e 4 della presente legge, entro 90 giorni dalla richiesta.

Fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui all'articolo 2, sono applicabili alle cave e alle torbiere le disposizioni degli articoli 29, 31 e 32 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni, intendendosi comunque sostituiti agli organi dello Stato i competenti organi regionali.

Sono abrogati l'articolo 45 e l'ultimo 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, ad eccezione delle disposizioni della legge 29 novembre 1971, n. 1097.

Art. 10.

L'escavazione di sabbie e ghiaie nell'alveo dei corsi d'acqua, nelle spiagge e nei fondali lacuali, o comunque da terreni demaniali, è sottoposta alle medesime condizioni previste dalla presente legge e dalle leggi regionali per la coltivazione di cave.

Art. 11.

Il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2, comprende altresì:

a) l'approvazione dei regolamenti per la disciplina della cessione degli agri mariferi di cui all'articolo 64, ultimo comma, del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni;

b) la dichiarazione di appartenenza alla categoria delle cave della coltivazione di sostanze non contemplate dall'articolo 2 del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1443, e successive modificazioni, nè dai decreti emanati ai sensi dell'articolo 3 del regio decreto-legge predetto;

c) la 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.