

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 567

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **PETRICCA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 1994

Legge quadro in materia di cave e torbiere

ONOREVOLI SENATORI. - Il manifesto ritardo accumulato nella definizione dei principi fondamentali dell'attività estrattiva, impongono al legislatore attuale di adoperarsi perchè finalmente si giunga ad una normativa quadro del settore.

Normativa che non può non tenere conto delle leggi regionali del settore che a partire dal trasferimento delle competenze (articolo 62 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616) sono state promulgate per regolare la materia da tutte le Regioni e dalle provincie autonome di Trento e Bolzano.

Dall'esame delle leggi regionali appare evidente come sia diversa la valutazione odierna degli interessi rispetto alla legge fondamentale del 1927.

Nel regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443, l'obiettivo era costituito dal governo e dalla tutela della produzione mineraria nelle legislazioni regionali. Si cercò di contemperare l'interesse della produzione con altri interessi di rilievo pubblicistico che erano in vario modo connessi al governo del territorio e alla tutela dell'ambiente.

Le novità introdotte dalle normative regionali che hanno impresso carattere di novità al sistema sono: la pianificazione, l'autorizzazione, l'intesa con i comuni, il controllo e un sistema sanzionatorio pecuniario in quanto nell'ordinamento costituzionale la individuazione dei comportamenti penalmente illeciti compete allo Stato.

La pianificazione delle attività estrattive presente in quasi tutte le leggi regionali è troppo diversificata e in concreto raramente applicata. La frammentazione degli atti amministrativi necessari per l'autorizzazione all'esercizio di cava è condizionata da molteplici e non coordinati interventi amministrativi (vincolo idrogeologico, vincolo

paesistico eccetera) che creano sordinamento, incertezza e sfiducia.

Manca ogni riferimento a possibili introiti commerciali collegati ai lavori estrattivi da destinare alla riduzione o soppressione delle conseguenze dannose all'ambiente circostante la cava.

Altra carenza è la mancata previsione di interventi di recupero di cave abbandonate e dismesse.

Fatte queste necessarie premesse, occorre sottolineare oggi che la valenza principale di una legge quadro non può che essere quella di colmare le lacune normative regionali e le distorsioni da esse provocate.

Il presente disegno di legge ha chiaramente questo scopo. Di seguito si illustra l'articolato.

Negli articoli 1, 2 e 3 si definiscono le finalità della legge, la classificazione dei materiali di cava con possibilità di trasferimento alle Regioni dei materiali di interesse locale e gli adempimenti normativi delle Regioni.

All'articolo 4 si è ritenuto opportuno precisare le finalità a cui deve tendere l'asportazione di inerti dai fiumi, torrenti, canali e fondali lacustri o marini, nonché le procedure e l'autorità proposta alle autorizzazioni.

L'articolo 5 introduce a supporto delle decisioni della Presidenza del Consiglio dei ministri un comitato regionale tecnico-scientifico le cui competenze sono specificate nel successivo articolo 6.

L'articolo 7 fissa i criteri per la determinazione delle tariffe minime e massime attinenti la coltivazione delle cave e torbiere.

Gli articoli dall'8 al 16 disciplinano la potestà regionale sull'attività di cava subordinandola all'elaborazione di un piano regionale delle aree a vocazione estrattiva.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Solo così si può determinare se e in quali limiti è consentita l'attività estrattiva e in quali zone.

L'articolo 18 prevede, là dove permangono leggi speciali e dove l'attività è determinante per l'economia locale, l'istituzione di Parchi minerari. Con il Parco minerario si vuole raggiungere la comune esigenza di utilizzare in modo oculato la risorsa lapidea tutelando al tempo stesso l'ambiente e il territorio.

Evitando il frazionamento delle competenze e regolamentando specificamente le attività all'interno dei Parchi minerari, si

eviteranno gravi inconvenienti e danni sia all'ambiente che all'interesse pubblico della produzione e dell'occupazione.

Con l'articolo 19 si riconduce ad organismo tecnico il controllo della sicurezza dei lavori e dei terzi demandato da alcune leggi regionali ad organi amministrativi non in grado di predisporre sollecitamente i provvedimenti necessari alla salvaguardia delle realtà dei lavoratori e dei terzi.

Gli articoli 20 e 21 prevedono gli adempimenti a cui le Regioni devono attenersi nei casi di attività in difformità, altre norme transitorie e le sanzioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità della legge)

1. La presente legge stabilisce in applicazione dell'articolo 117 della Costituzione gli obiettivi programmatici fondamentali in materia di cave e torbiere.

2. Le disposizioni della presente legge costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

3. Costituiscono attività di cava e sono quindi sottoposte alla presente legge tutte le attività di modificazione all'assetto del territorio che comportino, in via prevalente, estrazione con conseguente commercializzazione dei materiali di seconda categoria ai sensi del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443.

Art. 2.

(Classificazione dei materiali di cave e torbiere)

1. Appartengono alla categoria delle cave i materiali indicati all'articolo 2 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, come modificato dalla legge 7 novembre 1941, n. 1360.

2. L'estrazione dei materiali indicati al comma 1 è di interesse pubblico.

Art. 3.

(Adempimenti delle normative regionali)

1. Le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano devono uniformare la propria legislazione in materia di cave e torbiere ai principi contenuti nella presente legge entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2. In difetto di adempimento a partire dal termine di cui al comma 1 e fino all'emanazione delle norme regionali, le attività di estrazione in atto proseguiranno nei limiti del progetto o dei progetti presentati per il rilascio dell'autorizzazione.

Art. 4.

(Escavazione nei fiumi)

1. Le escavazioni di materiali inerti negli alvei dei fiumi, dei torrenti e dei canali e così pure nelle zone golenali e in fondali lacuali, nei fondali marini sottocosta, nelle fasce costiere, lacustri, marine naturali e artificiali, possono essere oggetto di concessione, da parte dell'Autorità di bacino competente, solo per finalità strettamente connesse con la buona regimazione delle acque, ai sensi di quanto previsto dal regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, e nel rispetto della disciplina delle attività estrattive di cui all'articolo 17, comma 3, lettera e), della legge 18 maggio 1989, n. 183.

2. L'autorità preposta alla manutenzione idraulica dei corsi d'acqua e dei siti indicati al comma 1, può disporre la sola rimozione degli inerti necessari al buon governo dei suddetti beni procedendo all'eventuale alienazione dei materiali estratti con le procedure dei pubblici incanti previste per i beni demaniali. In ogni caso l'autorità nomina un direttore dei lavori al quale è affidata la definizione delle modalità esecutrici degli interventi avendo riguardo al preminente interesse della salvaguardia ambientale dei corsi d'acqua interessati e la responsabilità del controllo delle quantità estratte ai fini del conteggio del loro valore.

Art. 5.

(Comitato nazionale tecnico-scientifico delle cave e torbiere)

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il comitato nazionale tecnico-scientifico delle cave e torbiere.

2. Il comitato tecnico-scientifico, da costituirsi entro due mesi dalla data di entrata

in vigore della presente legge, è composto da sedici membri di qualificata esperienza tecnico-scientifica nel settore estrattivo, nella gestione del territorio e nella ricerca scientifica e tecnologica, designati:

- a) tre dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;
- b) due dal Consiglio nazionale della scienza e tecnologia;
- c) uno dalla Conferenza permanente dei rettori delle università italiane;
- d) uno dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato;
- e) uno dal Ministro dell'ambiente;
- f) tre dalle associazioni maggiormente rappresentative dei settori produttivi;
- g) uno dal Consiglio nazionale delle ricerche;
- h) uno dal Consiglio nazionale dell'ordine degli ingegneri;
- i) uno dal Consiglio nazionale dell'ordine degli architetti;
- l) uno dal Consiglio nazionale dell'ordine dei geologi;
- m) uno dall'associazione nazionale ingegneri minerari o da altri organi rappresentativi dei complessi estrattivi.

3. I membri del comitato e i relativi supplenti durano in carica cinque anni e possono essere confermati una sola volta.

4. Il comitato è nominato, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e dura in carica cinque anni. Con le medesime modalità si procede all'eventuale sostituzione dei componenti.

5. Gli organi designanti di cui al comma 2 trasmetteranno al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato i nominativi dei propri rappresentanti entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Trascorso detto termine il comitato si intende comunque costituito ed abilitato ad esercitare le proprie funzioni con i membri designati allorchè siano pervenute le designazioni di almeno la metà dei componenti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6. Con apposito regolamento, approvato dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il comitato disciplina il proprio funzionamento.

Art. 6.

(Competenze del comitato)

1. Il comitato nazionale tecnico-scientifico delle cave e torbiere formula pareri proposte ed osservazioni, in ordine alle attività ed alle finalità perseguite dalla presente legge ed ogni qualvolta è richiesto dal Consiglio dei ministri, dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dal Ministero dell'ambiente e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Provvede in particolare:

a) a raccogliere i dati inerenti all'attività estrattiva e di ricerca delle cave e torbiere in tutto il territorio nazionale nell'ambito dell'attività conoscitiva prevista dall'articolo 2 della legge 18 maggio 1989, n. 183;

b) a promuovere studi e ricerche attinenti alle attività di cave e torbiere per favorire l'utilizzazione dei materiali alternativi, il riutilizzo dei materiali di scarto, l'armonizzazione dei criteri di escavazione;

c) a comunicare alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano le proposte degli atti da assumere dal Consiglio dei ministri ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera d) della legge 23 agosto 1988, n. 400, per indirizzare e coordinare l'attività amministrativa delle Regioni, anche al fine di assicurare nelle previsioni dei piani regionali delle attività estrattive il reperimento delle materie e sostanze in relazione ai fabbisogni di carattere nazionale ed il rispetto dell'ambiente;

d) a proporre al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, i parametri per la determinazione degli oneri relativi al diritto di escavazione delle cave e torbiere secondo quanto stabilito dall'articolo 7;

e) a proporre al Consiglio dei ministri aggiornamenti e modifiche alle norme di polizia mineraria del decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128.

2. Il comitato nazionale delle cave e torbiere ogni qual volta è richiesto dal Consiglio dei ministri e dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, esprime pareri anche nelle questioni inerenti alle miniere.

3. Il comitato nazionale delle cave e torbiere presenta annualmente al Presidente del Consiglio dei ministri ed invia alle regioni una relazione sull'attività svolta.

Art. 7.

(Diritto di escavazione)

1. Il comitato nazionale tecnico-scientifico, entro sei mesi dalla sua istituzione predispose le tabelle per la determinazione degli oneri minimi e massimi attinenti il diritto di escavazione di cave e torbiere sulla base del valore di mercato medio dei materiali e delle sostanze estratte.

2. La determinazione degli oneri è differenziata per le categorie di materiali e sostanze di cave e torbiere, di cui all'articolo 3, tenuto conto della rilevanza economica del prodotto nel mercato nazionale e locale.

3. Il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato approva con decreto le tabelle degli oneri e provvede ad inviarle alle regioni che sono tenute ad uniformarsi ad esse.

4. Le cave di pietra ornamentali sono escluse dalla contribuzione.

Art. 8.

(Gestione regionale delle risorse estrattive)

1. Le regioni, d'intesa con le province ed i comuni, tenendo conto dei giacimenti già in corso di coltivazione, della eventuale utilizzabilità dei materiali di risulta disponibili nell'ambito della regione e delle risorse

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

estrattive esistenti in ambito regionale, sottopongono a specifica normativa d'uso il relativo territorio mediante la redazione di un piano regionale delle aree a vocazione estrattiva (PRAVE).

2. L'obiettivo del piano è quello di riconoscere, valorizzare e tutelare le risorse integrandosi con le più generali determinazioni assunte a livello di programmazione del territorio regionale e di pianificazione a livello provinciale.

3. Il piano di cui al comma 1 è strutturato come parte integrante del piano territoriale di coordinamento (PTC) e ha lo scopo di:

a) definire, nel quadro complessivo delle esigenze conoscitive per il governo del territorio, le conoscenze che specificamente attengono al settore;

b) individuare le risorse materiali potenziali distinte per diversi tipi di materiale;

c) definire la programmazione e la progressione temporale degli interventi di coltivazione in base alle quali la regione potrà adire la procedura richiamata all'articolo 15 della presente legge.

d) organizzare l'insieme dei vincoli, dei condizionamenti e dei sinergismi emergenti dalle esigenze di tutela e valorizzazione ambientale e di organizzazione dell'assetto territoriale.

e) localizzare i siti di escavazione attivi e dismessi riconoscendo le situazioni territoriali che necessitano di recupero ambientale ivi compresi i siti degli impianti al servizio dell'attività estrattiva.

4. Il piano ha la durata massima di dieci anni e deve essere aggiornato ogni cinque anni.

Art. 9.

(Potere sostitutivo)

1. Il piano regionale delle aree a vocazione estrattiva (PRAVE) deve essere approvato dalla regione entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

2. In caso di mancata approvazione del PRAVE entro il termine di cui al comma 1,

il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine, dispone in via sostitutiva la redazione di un piano regionale. Il PRAVE è sottoposto a ratifica del Governo, costituisce a tutti gli effetti piano regionale delle aree a vocazione estrattiva.

3. Le regioni devono stabilire, previa intesa con gli enti pubblici territorialmente interessati, la destinazione d'uso delle aree al termine dell'attività estrattiva e di ricerca determinando i criteri di massima per la risistemazione ambientale delle aree.

Art. 10.

(Validità del piano regionale)

1. Il piano regionale delle aree a vocazione estrattiva (PRAVE) assume valore di piano territoriale regionale per il settore specifico e le sue previsioni prevalgono sulle eventuali previsioni difformi contenute negli strumenti urbanistici e sono immediatamente efficaci e vincolanti nei confronti di chiunque.

2. Ferma l'immediata efficacia del piano regionale nelle aree a vocazione estrattiva, gli enti pubblici territoriali locali provvedono ad adeguare ad esso i loro strumenti urbanistici indicando le zone in cui è consentita l'attività di cava e la destinazione delle stesse zone al termine dell'attività.

3. In qualsiasi sede pianificatoria devono essere salvaguardate le riserve estrattive in essere o potenziali.

Art. 11.

(Ricerca)

1. Le attività di ricerca dei materiali di cui all'articolo 2 devono essere effettuate nel rispetto degli interessi dell'economia e dell'ambiente.

2. La ricerca viene regolamentata dalla normativa regionale che deve prevedere:

a) l'obbligo dell'autorizzazione preventiva e non delegabile alla ricerca;

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) una durata non superiore a tre anni;

c) i requisiti e le modalità per il rilascio del permesso e la decadenza dello stesso;

d) la cauzione a favore dei proprietari dei fondi della ricerca;

e) le modalità per la proposta di insediamento nelle zone favorevolmente individuate nel piano regionale delle aree estrattive;

f) la preferenza del ricercatore ad ogni altro richiedente ai fini dell'autorizzazione alla coltivazione.

Art. 12.

(Autorizzazione alla coltivazione)

1. La coltivazione di cave e torbiere è soggetta ad autorizzazione regionale. Le leggi regionali dettano norme per il rilascio e la durata dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva nel rispetto delle previsioni del piano regionale delle aree a vocazione estrattiva.

2. Il provvedimento autorizzativo deve essere unico e tiene luogo ad ogni altro provvedimento attinente a materia comune con l'attività di cava anche previsto da specifiche normative ivi comprese quelle relative alla legge 29 giugno 1939, n. 1497, al decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431. Il provvedimento unico è trasmesso al Ministro dell'ambiente ai sensi del citato decreto-legge n. 312 del 1985.

3. L'autorizzazione alla coltivazione viene rilasciata previo parere di una commissione tecnica regionale. La legge regionale determina la composizione e le modalità di costituzione della commissione e ne disciplina l'attività.

4. La durata della autorizzazione è a tempo determinato ed è commisurata al volume e alle condizioni geologiche e ambientali; la durata non può essere inferiore a cinque anni e deve prevedere un razionale sfruttamento del giacimento.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5. Il provvedimento autorizzativo può essere prorogato più volte sino all'esaurimento del giacimento, quando la prosecuzione dell'attività non è in contrasto con l'interesse pubblico.

6. La legge regionale stabilisce i criteri per il rilascio di idonea cauzione da parte del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività estrattiva al fine di garantire l'attuazione del progetto di risistemazione ambientale.

Art. 13.

(Cave soggette a leggi speciali)

1. Le cave di marmo di Carrara e di Massa e le cave di pomice di Lipari e le cave previste dal regio decreto-legge 19 ottobre 1927, n. 1924, convertito dalla legge 19 febbraio 1928, n. 514, sono soggette alle presenti disposizioni, laddove non incompatibili con le attuali discipline speciali delle predette cave.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge i comuni di Carrara e di Massa disciplineranno con specifico ed unico regolamento le concessioni dei rispettivi agri marmiferi.

Art. 14.

(Oneri di escavazione)

1. I titolari di cava sono tenuti a versare annualmente al comune, nel cui ambito avviene l'estrazione, una somma commisurata al tipo ed alla quantità del materiale oggetto di coltivazione in applicazione delle tabelle determinate dalla regione, e al diritto di escavazione sulla base degli oneri minimi e massimi predisposti ogni biennio dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

2. La legge regionale disciplina le modalità ed i tempi del pagamento.

3. Le regioni stabiliscono con scadenza biennale incentivi, oneri e previdenze attinenti l'escavazione delle pietre ornamentali.

Art. 15.

(Concessioni)

1. Nelle aree individuate dal piano regionale delle attività estrattive per la ricerca o la coltivazione di cave e torbiere quando il proprietario non intraprenda o non consenta ad altro soggetto di intraprendere la ricerca o la coltivazione della cava o della torbiera o quando il titolare dell'autorizzazione decade dall'autorizzazione per non avere dato ad essa sufficiente sviluppo in relazione a quanto contenuto nell'autorizzazione, la regione, previa diffida al proprietario e al titolare dell'autorizzazione, a provvedere entro congruo termine, applica le procedure di cui all'articolo 45 del regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443.

Art. 16.

*(Recupero ambientale
delle cave abbandonate)*

1. Le regioni disciplinano il recupero ambientale delle aree abbandonate o dismesse dall'attività di cava e torbiera prima dell'entrata in vigore di leggi statali o regionali che facciano obbligo della risistemazione ambientale. A tale scopo le regioni redigono programmi d'interventi in relazione all'erogazione di contributi o a specifiche previsioni di bilancio.

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

Art. 17.

(Controllo dell'attività estrattiva)

1. Le regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività estrattiva di cave e torbiere in modo da assicurare la rispondenza delle norme di legge alle previsioni del piano regionale nonchè il rispetto delle

prescrizioni contenute in provvedimenti di autorizzazione.

Art. 18.

(Parchi minerari)

1. Nelle aree ove la ricerca e la coltivazione delle cave è regolamentata da leggi speciali e nelle zone ove è tradizionalmente riconosciuta una prevalente valenza socio-economica dell'attività estrattiva, possono essere istituiti, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato di concerto con il Ministro dell'ambiente, sentita la regione interessata, parchi minerari nazionali.

2. Il funzionamento dei parchi minerari nazionali è disciplinato da apposito regolamento emanato dal Governo entro sei mesi dalla loro istituzione.

Art. 19.

(Polizia mineraria)

1. Il Presidente della giunta regionale o un suo delegato, tramite apposito ufficio regionale, esercita tutte le funzioni amministrative in materia di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia mineraria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, e successive modificazioni, nonchè le funzioni di igiene e sicurezza del lavoro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1955, n. 547, e al decreto del Presidente della Repubblica 19 marzo 1956, n. 302.

2. Nelle materie di cui al comma 1 il presidente della giunta regionale, o altri dallo stesso delegato, può in ogni tempo, disporre a carico del coltivatore di cava l'immediata sospensione dei lavori.

Art. 20.

(Norme transitorie)

1. Fino all'emanazione di nuove leggi regionali sono fatte salve le leggi regionali

vigenti, nonchè gli atti emanati sulla base delle stesse.

Art. 21.

(Sanzioni)

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato e ferme le sanzioni amministrative, previste dalle leggi regionali, si applicano:

a) l'ammenda da lire 10.000.000 a lire 50.000.000 a chiunque compia attività di coltivazione di cave e torbiere in difformità essenziale dall'autorizzazione;

b) l'ammenda da lire 10.000.000 a lire 100.000.000 a chiunque compia attività di ricerca o coltivazione di cave e torbiere in assenza di autorizzazione o permesso;

c) l'ammenda da lire 50.000.000 a lire 100.000.000 a chiunque effettui attività di ricerca o coltivazione di cave e torbiere nelle aree ove è vietata l'escavazione.