

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BOATO, SPADACCIA, CORLEONE,
STRIK LIEVERS e POLLICE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 1989

Legge-quadro in materia di cave e torbiere e norme per
l'estrazione di materiali litoidi nei corsi d'acqua

COLLEGHI SENATORI. — L'attività estrattiva di cava (le torbiere altro non sono se non cave di torba) ha potuto esplicarsi al di fuori di ogni controllo urbanistico-ambientale, ha raggiunto, soprattutto negli ultimi decenni, livelli quantitativi vertiginosi e ha provocato danni all'ambiente di proporzioni e gravità eccezionali, segnatamente nei territori collinari, negli alvei dei fiumi ed in pianura.

L'espansione e la dilapidazione territoriale sono state favorite dall'applicazione di tecniche estrattive in cui i mezzi meccanici hanno espulso progressivamente aliquote sempre più elevate di lavoratori.

Per quanto attiene alle quantità dei lapidei e litoidi estratti dai giacimenti di vario tipo, corsi d'acqua compresi, non si dispone attual-

mente di dati ufficiali tranne che per i materiali destinati alla produzione del cemento, complessivamente ammontanti nel 1987 ad oltre 37 milioni di tonnellate con un incremento percentuale medio nazionale del 3,1 rispetto al 1986 e con punte massime in Lombardia (5.024.985 tonnellate), in Sicilia (3.995.693 tonnellate), nel Lazio (3.328.316 tonnellate), e nel Veneto (3.155.790 tonnellate).

Convegni di studio e indagini scientifiche hanno concordemente individuato in una legislazione statale di riferimento del tutto superata e largamente permissiva, la causa fondamentale dei profondi squilibri territoriali e idraulici arrecati dalle escavazioni, peraltro favoriti da un uso distorto dei poteri discrezio-

nali da parte della pubblica amministrazione a tutti i livelli.

La materia delle cave di pianura e di collina è tuttora disciplinata, a livello di normativa statale, dall'articolo 45 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (noto con l'appellativo di «legge mineraria»), modificato dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 620, dagli articoli 826 e 840 del codice civile, nonché, in previsione dell'ordinamento regionale, dall'articolo 11, quinto comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 2, con la quale si è attuato il trasferimento della materia dallo Stato alle regioni a statuto ordinario; le escavazioni nei corsi d'acqua sono regolate dalla lettera *m*) del primo comma dell'articolo 97 del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523.

In base alle predette disposizioni, salvo quanto statuito dalle leggi regionali, le cave sono lasciate nella disponibilità del proprietario del suolo che è libero di sfruttarle a suo piacimento, essendo sufficiente la denuncia dell'attività al competente ufficio del distretto minerario ai soli fini statistici e di polizia mineraria; anzi, il cavatore è stimolato dalla legislazione vigente a sviluppare la cosiddetta «coltivazione» del giacimento al punto che, in caso di mancato o insufficiente sfruttamento, la cava viene sottratta alla sua disponibilità e passa nel patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione: lo Stato, prima, ed ora le regioni a statuto ordinario. Senonchè, il menzionato articolo 45 della legge mineraria - che riflette una situazione di limitate escavazioni e di tecniche estrattive artigianali - si è dimostrato totalmente incapace di disciplinare escavazioni, praticate, specie nel dopoguerra, con l'uso di attrezzature e di esplosivi di straordinaria potenza.

Le carenze normative sono balzate più evidenti in seguito al trasferimento dei poteri alle regioni. Sollecitate a dirimere i contrasti sempre più acuti fra le esigenze produttive e quelle di tutela, le amministrazioni regionali hanno incontrato un limite invalicabile e paralizzante nell'arcaica disciplina di riferimento statale tuttora vigente, talchè le leggi regionali in materia si sono rivelate inadeguate: situazioni di grave disagio sono state

denunciate dalle comunità locali, dalle stesse regioni e dagli operatori del settore convinti della necessità di pervenire ad un traguardo normativo che assicuri certezza giuridica.

Di qui l'indifferibilità di una normativa-cornice statale che, in adempimento della disposizione costituzionale contenuta nell'articolo 117, stabilisca i principi fondamentali entro i cui limiti di carattere generale le singole regioni possano emanare norme legislative dirette a contemperare le diverse esigenze emergenti.

L'articolo 3 del presente disegno di legge contiene l'enunciazione dei principi fondamentali ai quali dovrà uniformarsi l'attività legislativa delle regioni.

Il primo anacronismo da superare è quello relativo all'incorporazione del diritto di escavazione in quello di proprietà del suolo: nel sancirne la separazione, la norma di principio si armonizza con il nuovo regime dei suoli e con l'istituto concessorio dallo stesso introdotto (articolo 3, comma 1, lettera *a*).

L'escavazione può essere lecitamente esercitata soltanto previo rilascio della concessione, onerosa, da parte dei competenti organi regionali che dovranno attenersi alle previsioni del piano regionale delle attività estrattive.

Per una esigenza di equità sociale, qualora destinatario della concessione sia persona fisica o giuridica diversa dal titolare di un diritto reale di proprietà o di usufrutto sull'area ricompresa nel progetto di escavazione approvato dalla regione, ovvero se il fondo sia affittato, proprietario, usufruttuario e conduttore avranno diritto ad un corrispettivo che graverà sul destinatario della concessione nella misura che sarà determinata da un collegio di esperti, considerato il valore della superficie agraria nonché quello del giacimento (articolo 4).

La coltivazione di cave e torbiere sarà consentita solo nelle aree comprese dal piano regionale delle attività estrattive che terrà conto delle previsioni degli strumenti urbanistici e paesistico-ambientali, raccordandosi così la volontà politica dell'ente locale con quella della regione.

Dal piano regionale delle attività estrattive saranno escluse le entità immobiliari oggetto di tutela ambientale per fini di interesse

paesistico, naturalistico, storico, archeologico e artistico (articolo 3, comma 1, lettera *d*), venendosi così ad eliminare i motivi di più acceso contrasto e di più aspra contestazione che hanno sinora incontrato le escavazioni in Italia.

La proposta introduce inoltre l'obbligatorietà: dei progetti di coltivazione e di risistemazione ambientale (articolo 3, comma 1, lettera *e*), che dovrà conformarsi alle previsioni di destinazione d'uso per la zona, contenute nello strumento urbanistico (articolo 3, comma 1, lettera *f*), del collaudo (articolo 3, comma 1, lettera *g*), della cauzione (articolo 3, comma 1, lettera *h*) e della direzione dei lavori sia per l'attività estrattiva che per la risistemazione ambientale (articolo 3, comma 1, lettera *i*).

I comuni e gli altri enti competenti in materia di pianificazione urbanistica e territoriale potranno esercitare il controllo delle attività estrattive approvando entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le varianti che contemplino le eventuali zone in cui l'escavazione sia consentita nonchè la destinazione delle stesse al termine della concessione, con esclusione, per evidenti esigenze di interesse pubblico, delle discariche di rifiuti. Nei territori sprovvisti di strumenti urbanistici o nei quali non si adottino le varianti di destinazione d'uso previste nel presente disegno di legge, le escavazioni non potranno iniziare o proseguire (articolo 5).

La previsione dell'inquadramento dell'attività di cava negli strumenti urbanistici non attua soltanto un obiettivo essenziale di governo del territorio, ma rappresenta anche un interessante momento di raccordo tra l'ente territoriale locale e quello regionale.

La regione è chiamata ad un censimento dei giacimenti del suo territorio e a un piano regionale pluriennale delle attività estrattive.

In attesa dei piani regionali delle attività estrattive è affidato a ciascuna regione il compito di emanare disposizioni transitorie per il rilascio dei permessi e delle concessioni sulla base dei principi fondamentali dettati dalla presente legge e per l'adeguamento delle attività in esercizio al regime concessorio (articolo 6).

Incuranti del richiamo esercitato sul turismo straniero dalle risorse naturali, climatiche e paesistiche del nostro Paese, e dell'importanza per l'economia nazionale dell'afflusso in Italia di valuta pregiata, in questi anni abbiamo assistito inerti al fenomeno irreversibile del saccheggio di ambienti collinari irripetibili e non ricostituibili, consentendo l'esportazione di materiali vili persino in Stati diversi da quelli appartenenti alla Comunità economica europea, come la Svizzera, che preferisce importare dall'Italia piuttosto che compromettere, dilapidando il suo prezioso patrimonio montano, risorse paesaggistiche alle quali sono legate, sia pure in parte, le sue fortune economiche.

La constatazione di tale situazione di fatto impone di vietare l'esportazione (con esclusione degli Stati verso i quali esistono impegni internazionali collegati con il Trattato di Roma) quantomeno dei materiali cosiddetti non ornamentali, vuoi per il loro minor pregio economico vuoi per i guasti più massicci che la loro estrazione comporta (articolo 9).

Per connessione di materia più che per analogia di regime giuridico, appare opportuno rivedere la normativa vigente in tema di escavazione di inerti dai corsi d'acqua, risalente ad una legge delegata dei primi anni del secolo.

L'articolo 97, primo comma, lettera *m*), del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, e successive modificazioni ed integrazioni consente l'estrazione dei materiali litoidi dai greti dei fiumi e dei torrenti, ma le modalità dell'uso che sinora si è fatto del demanio idraulico e le proporzioni del fenomeno estrattivo hanno cagionato danni incalcolabili in termini di dissesto idraulico e geologico, di inquinamento della falda freatica con grave pregiudizio per l'economia agricola, essendo ormai accertato il rapporto di causa-effetto fra escavazione in alveo, aumento della velocità di corrivazione e alluvioni.

Appelli autorevoli e prestigiosi suggeriscono di rovesciare la logica che sin qui ha presieduto alle facili autorizzazioni e di permettere la rimozione degli inerti, a giudizio dell'autorità tecnico-amministrativa istituzionalmente preposta alla manutenzione idraulica, soltanto nei casi in cui essa sia indispensabile ai fini del

mantenimento delle condizioni di sicurezza e di stabilità dell'assetto idraulico del corso dell'acqua; l'affidamento dell'incarico di esecuzione delle opere a seguito di appalto e, soprattutto, l'alienazione dei materiali di risulta con la procedura dei pubblici incanti sono due garanzie ai fini del perseguimento degli obiettivi di interesse generale voluti dalla legge.

L'entità delle sanzioni pecuniarie è equamente commisurata al valore economico del profitto dell'attività illecita: la confisca dei materiali lapidei e litoidi e delle attrezzature nonché l'ordine di risistemazione dei luoghi mirano ad accrescere l'efficacia dissuasiva che la nuova legge pone al centro di un'azione tesa a prevenire prima ancora che a reprimere (articolo 10).

Il regime così introdotto dal presente disegno di legge, del quale si sollecita l'approvazione, costituisce un quadro armonico e corretto nel quale gli enti locali svolgono i ruoli e le funzioni che ad essi competono in base alla Costituzione e alle altre leggi, restando demandata allo Stato - secondo la lettera e lo spirito dell'articolo 17, primo comma, lettera a), della legge 16 maggio 1970, n. 281, per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario - la «funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La presente legge enuncia i principi generali e le norme fondamentali di riforma economica e sociale della Repubblica in materia di cave e torbiere.

Art. 2.

1. I materiali di cui all'articolo 1 sono classificati nei seguenti gruppi in base alla loro destinazione d'uso:

a) rocce ornamentali destinate alla produzione di blocchi, lastre e affini, quali marmi, graniti, alabastri, ardesie, calcari, travertini;

b) materiali per usi industriali quali marmi, calcari, dolomie, farine fossili, sabbie silicee, terre coloranti, argille, torbe;

c) materiali per costruzioni ed opere civili, quali granulati, pezzami, conci, blocchetti, conglomerati.

2. Le regioni provvedono ad inserire in uno dei tre gruppi di cui al comma 1, a seconda della loro destinazione d'uso, i materiali di cava esistenti sul proprio territorio che non siano stati sopra espressamente menzionati.

Art. 3.

1. L'attività legislativa delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale in materia di attività estrattiva deve uniformarsi ai seguenti principi fondamentali:

a) la facoltà di modificare lo stato dei luoghi mediante l'esercizio di cave e torbiere non rientra nel diritto di proprietà pubblica e privata;

b) il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione sono rilasciati dai competenti organi regionali in base al piano regionale delle attività estrattive;

c) la destinazione di uso estrattivo delle aree comprese nel piano regionale delle attività estrattive è soggetta alle previsioni di tale destinazione degli strumenti territoriali urbanistici e paesistico-ambientali;

d) sono escluse dal piano regionale delle attività estrattive:

1) le aree soggette a notificazione ai sensi delle leggi 29 giugno 1939, n. 1497, e del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431;

2) gli immobili notificati ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089;

3) le aree all'interno dei centri abitati individuati dalle perimetrazioni previste dalla normativa vigente in materia nonché quelle classificate di espansione;

4) gli ambiti territoriali destinati a parchi, riserve naturali, biotopi, oasi;

e) il richiedente la concessione deve presentare il progetto di escavazione contenente precise indicazioni, documentate graficamente, in merito alle modalità e ai tempi di escavazione, nonché il progetto di risistemazione dell'assetto ambientale e una relazione di valutazione di impatto ambientale;

f) il progetto di risistemazione ambientale deve conformarsi alle previsioni di destinazione d'uso per la zona, contenute nello strumento urbanistico;

g) le opere dovranno essere collaudate da una commissione nominata dalla regione, della quale dovranno far parte esperti in geologia, biologia, botanica, ingegneria mineraria e civile-edile e discipline agronomo-forestali;

h) prima dell'inizio dell'attività estrattiva il concessionario dovrà versare una cauzione per l'attuazione del progetto di risistemazione dell'assetto ambientale nella misura che sarà determinata nell'atto di concessione da parte della regione;

i) la direzione dei lavori di coltivazione delle cave e di risistemazione dell'assetto ambientale deve essere affidata dal concessionario ad un professionista iscritto nell'albo dei geologi o ad ingegneri iscritti nei relativi albi professionali, specializzati in discipline minerarie.

Art. 4.

1. La concessione è onerosa e costituisce titolo necessario per il rilascio dell'area di cui al progetto approvato, sempre che ricorra la condizione di cui al comma 5.

2. Ove la regione deliberi la concessione a favore di una persona fisica o giuridica diversa dal proprietario dell'area, quest'ultimo avrà diritto al corrispettivo che graverà sul destinatario della concessione.

3. La valutazione dovrà essere eseguita da un collegio formato da un rappresentante di ciascuna delle parti e presieduto dal direttore dell'Ufficio tecnico erariale competente per territorio, il quale potrà avvalersi della consulenza di un geologo o ingegnere specializzato in discipline minerarie, iscritti nei rispettivi ordini professionali.

4. Qualora il fondo sia condotto in affitto o sia gravato da usufrutto, la ripartizione del corrispettivo fra proprietario e affittuario o usufruttuario è rimessa alla determinazione del collegio di cui al comma 3.

5. La concessione non potrà essere rilasciata se il destinatario della concessione non avrà previamente dimostrato di avere versato il corrispettivo all'avente o agli aventi diritto, depositando presso la segreteria dell'ufficio regionale competente l'attestazione, da parte del presidente del collegio previsto dal comma 3, comprovante il pagamento.

6. Le spese per la stima del corrispettivo saranno a carico del destinatario della concessione.

Art. 5.

1. Per attuare quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera *b*), l'ente competente in materia di pianificazione urbanistica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotterà la variante contenente le eventuali zone in cui sia consentita l'attività estrattiva di cava nonchè la destinazione delle stesse zone al termine dell'attività estrattiva, con esclusione dei territori di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), nonchè di quelli classificati di espansione o compresi nella

perimetrazione urbana di cui alla legge 6 agosto 1967, n. 765.

2. Le previsioni di destinazione della zona al termine dell'attività estrattiva, a seconda delle caratteristiche idrogeologiche, litologiche, idrobiologiche, botaniche, dovranno escludere le discariche di rifiuti.

3. Nei comuni privi di strumenti urbanistici e in quelli che non abbiano adottato la variante prevista dal comma 1 non può essere esercitata alcuna attività estrattiva.

Art. 6.

1. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni effettuano il censimento dei giacimenti esistenti nel loro territorio, approvano e predispongono un piano pluriennale delle attività estrattive.

2. In mancanza del piano, trascorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietata ogni escavazione nell'ambito del territorio di competenza della regione stessa.

Art. 7.

1. In attesa dell'approvazione dei piani regionali di escavazione, le regioni emanano disposizioni transitorie per il rilascio del permesso di ricerca e della concessione di coltivazione sulla base dei principi dettati dalla presente legge, nonchè per l'adeguamento delle attività in atto al regime concessorio introdotto dalla presente legge.

Art. 8.

1. Sono vietate le escavazioni di materiali litoidi negli alvei dei fiumi, dei torrenti e dei canali e così pure nelle zone golenali, nei fondali lacuali e lungo le coste marine.

2. L'autorità preposta alla manutenzione idraulica dei corsi d'acqua, dei torrenti, dei canali, delle golene, dei laghi e del demanio marittimo, disporrà la rimozione degli inerti da eseguirsi con pubblico appalto, stabilendo

le prescrizioni per l'esecuzione delle relative opere, ove ciò si renda necessario ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza e di stabilità dell'assetto idraulico.

3. Nei casi previsti dai commi 1 e 2, la stessa autorità competente per territorio che ha disposto l'esecuzione delle opere, ove ritenga di procedere all'alienazione dei materiali estrattivi, provvederà con la procedura dei pubblici incanti a norma del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e successive modificazioni ed integrazioni nonchè del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 9.

1. È vietata l'esportazione di lapidei non ornamentali di cui all'articolo 2 della presente legge in Stati diversi da quelli appartenenti alla Comunità economica europea.

Art. 10.

1. Chiunque intraprenda l'attività di coltivazione di cave e torbiere senza avere ottenuto la prescritta concessione è punito con la sanzione del pagamento del quadruplo del valore del materiale estratto e con l'arresto da sei mesi a diciotto mesi.

2. Con la sentenza di condanna viene altresì imposta al trasgressore la sistemazione dello stato dei luoghi. In caso di inadempienza, la regione provvede ad eseguire la risistemazione ambientale in danno al trasgressore.

3. L'estrattore che abbia legittimamente coltivato la cava e non provveda alla risistemazione dello stato dei luoghi è punito con un'ammenda pari al valore dei materiali estratti e con l'arresto fino ad un anno. La risistemazione è effettuata dalla regione in danno dell'estrattore inadempiente.

4. Chiunque intraprenda l'attività estrattiva in difformità rispetto alla concessione è punito con la sanzione del pagamento del doppio del valore del materiale estratto e con l'arresto da tre mesi a dodici mesi.

5. Chiunque contravvenga alle disposizioni di cui agli articoli 9 e 10 è punito con le sanzioni previste dal comma 1.

6. In ogni caso di trasgressione il giudice dispone la confisca dei mezzi impiegati nell'attività estrattiva e dei materiali lapidei o litoidi escavati.

Art. 11.

1. Sono abrogati la lettera *m*) del primo comma dell'articolo 97 del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, l'articolo 54 e l'ultimo comma dell'articolo 64 del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, nonchè 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.