



LEGAMBIENTE

Osservazioni alla proposta di legge sulle cave (Revisione della L.R. 78/98)

A) Osservazioni generali, di carattere giuridico

1) Abrogazione della L.R. 104/95

(Disciplina degli agri marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e di Carrara)

Al fine di evitare che avverso la nuova normativa regionale possano essere sollevate questioni di **legittimità costituzionale** a seguito dei prevedibili ricorsi in opposizione ai provvedimenti dei Comuni (dando qui per scontata l'approvazione del testo da parte del Governo), **appare azzardata** la scelta di:

1. Abrogare la legge regionale 104/95 (art. 67 della proposta) la cui costituzionalità è stata dichiarata dalla Corte Costituzionale con sentenza 8 novembre 1995 n. 488 che, respingendo le tesi del governo, ha già confermato la piena appartenenza al patrimonio indisponibile del Comune di Carrara di più del settanta per cento degli agri marmiferi esistenti sul suo territorio⁽¹⁾, nonché l'applicabilità di tutti i principi della legislazione mineraria allo sfruttamento dei relativi giacimenti.
2. Fornire di fatto a tutti i titolari di autorizzazioni (a seguito della comunicazione prevista dall'art. 32, comma secondo, della proposta di legge) l'occasione di riaprire i termini per contestare l'appartenenza al patrimonio indisponibile del Comune di Carrara dei beni citati al punto precedente.
3. Consentire, grazie al combinato disposto evidenziato ai punti precedenti, una opportunità di opposizione non solo ai privati intestatari dei Beni Estimati ma anche agli occupanti (con o senza titolo) di beni già universalmente riconosciuti come patrimonio indisponibile del Comune di Carrara, in applicazione dell'art. 1 del *Regolamento degli Agri Marmiferi Comunali di Carrara N. 88* del 29 dicembre 1994.

Pertanto, in considerazione del fatto che i principi di carattere generale sanciti dalla legge 104/95 non confliggono in alcun modo con quelli fissati dalla presente nuova proposta di legge e che, in ogni caso, il comma 4 dell'art. 1 obbliga il Comune ad adeguare il proprio regolamento alle nuove modifiche legislative, **si propone, nel rispetto del principio di precauzione, di non abrogare la suddetta disciplina degli agri marmiferi**. Osserviamo ciò, anche al fine di non aprire nuovi varchi e nuove eccezioni di incostituzionalità rispetto ad una materia già ampiamente dibattuta in sede giuridica.

2) Questione dei Beni Estimati

Con riferimento alla questione dei cosiddetti **Beni Estimati**, vista la necessità di un testo costituzionalmente inattaccabile dagli inevitabili ricorsi degli attuali detentori, si osserva quanto segue:

1. In vigenza della legge mineraria appare prudente, trattandosi di beni di cui le controparti non mancheranno di rivendicare la natura di proprietà privata, attenersi ai principi fissati dalla stessa normativa, principi che distinguono la coltivazione e la ricerca di sostanze minerarie in due categorie (miniere e cave). Sull'appartenenza all'una o all'altra categoria la Regione Toscana, in base ai poteri conferiti con Legge Costituzionale N. 3/2001, ha piena competenza di **disporre il passaggio dei giacimenti marmiferi dalla categoria "cave" a quella di "miniere"**. Questa scelta, recentemente compiuta dalla Regione Calabria (L.R. 40/2009 e succ. mod. e integr.), rafforzerebbe fortemente l'interesse pubblico alla valorizzazione dei marmi e potrebbe essere adottata anche inserendo semplici integrazioni al testo di proposta di legge sulle cave (che, a questo punto, dovrebbe avere per oggetto le attività estrattive e non solo le cave); questa integrazione naturalmente

¹ Ci si riferisce agli agri marmiferi citati all'art. 1, comma 1, del "Regolamento degli Agri marmiferi Comunali" di Carrara, che recita: «Con la denominazione "Agri Marmiferi Comunali" si indicano tutte le zone montane del Comune di Carrara intestate a quest'ultimo come piena proprietà, o come dominio diretto, nel Catasto Estense approvato con editto sovrano del 27 novembre 1824». Il comma 2 dello stesso articolo precisa che «Gli agri marmiferi comunali fanno parte del patrimonio indisponibile del Comune di Carrara».

interesserebbe tutti i giacimenti marmiferi toscani⁽²⁾. Si eviterebbe così d'introdurre un principio di "eccezione su base territoriale" (art. 32 della proposta di legge), potenzialmente lesivo del diritto di uguaglianza ed estraneo alla disciplina mineraria, peraltro confermata anche nella nuova proposta⁽³⁾.

2. In alternativa, se invece si dovesse ritenere che detto principio di "eccezione su base territoriale" sia riconoscibile nel disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 64 del R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, sarebbe maggiormente sostenibile **provvedere ad una precisa definizione della categoria degli "agri marmiferi"** attraverso una integrazione di detto dispositivo di legge, con l'introduzione nel testo di un articolo del seguente tenore **"gli agri marmiferi dei Comuni di Massa e di Carrara comprendono tutti i terreni in qualsiasi modo descritti o definiti, nel cui sottosuolo sono presenti giacimenti marmiferi industrialmente utilizzabili; essi appartengono al patrimonio indisponibile dei due Comuni"**.

Entrambe le soluzioni trovano motivazione sia per le ragioni di ordine storico e giuridico (già motivate dall'Avv. Piccioli e dal Prof. Barile e arricchite dallo studio del Prof. Conte), sia per ragioni d'interesse pubblico economico-produttivo tese a garantire uguali opportunità per le imprese di un settore di importanza strategica per l'economia regionale.

B) Osservazioni puntuali

TITOLO I - OGGETTO E DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 2 – Definizioni.

Comma 1, lettera (i)

Come può essere definito sito estrattivo (dismesso) un sito localizzato ESTERNAMENTE ai perimetri dei giacimenti in cui è stata svolta attività estrattiva in passato? Si intendeva qui dire INTERNAMENTE ?

Art. 5 – Regolamento di attuazione

Comma 1. «... la Giunta regionale emana un regolamento che definisce, in particolare: a) gli allegati tecnici annessi al piano di coltivazione; ...»

Nella nostra lettera inviata alla Regione il 27/3/14 si sottolineava con forza la necessità d'**introdurre nell'attività di escavazione l'obbligo stringente di accorgimenti volti a proteggere le sorgenti idriche** e, a tal fine, nelle tabelle 1 e 2 dell'accurato allegato tecnico (allegato anche alla presente) si proponevano delle prescrizioni eventualmente adottabili.

Si ribadisce qui la richiesta alla Regione d'introdurre tali prescrizioni nel regolamento o negli allegati tecnici annessi al piano di coltivazione.

TITOLO III – DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI CAVA E TORBIERA

CAPO IV – AGRICOLTURE MARMIFERE DI MASSA E CARRARA E PATRIMONIO INDISPONIBILE

Osservazione generale al Capo IV

1) Incentivazione della filiera di lavorazione e dell'occupazione

Il preambolo della proposta di legge sottolinea che la nuova pianificazione si propone **1)** di ricercare una **più chiara compatibilità tra attività estrattiva e tutela dell'ambiente e del territorio** incentivando anche nuove soluzioni localizzative e **2)** di **incentivare le filiere produttive locali**, ridurre gli impatti ambientali e sociali e favorire l'occupazione.

Particolarmente mirato al conseguimento di questi intenti è l'art. 35, attraverso l'avviso pubblico e la selezione del progetto preliminare che meglio risponde a tali obiettivi ambientali e occupazionali.

Riteniamo questo dispositivo, mirato a dare concreta attuazione agli obiettivi dichiarati nel preambolo, particolarmente centrato ed efficace nell'ambito di una determinata cava messa a gara, ma largamente insufficiente in quanto rinuncia a potenziare sinergicamente il conseguimento di tali obiettivi attraverso il ricorso ad una più razionale localizzazione delle cave. Proponiamo pertanto di integrare la proposta di legge con un dispositivo i cui punti essenziali sono di seguito sommariamente illustrati:

² Comprendenti quelli apuani, quelli della Montagnola Senese e di Campiglia Marittima.

³ Nei giacimenti di marmo nella disponibilità dei privati proprietari del suolo, al di fuori del territorio comunale di Carrara, viene estratto solo un decimo della produzione e il potenziale produttivo è di gran lunga inferiore.

- a) **redigere un elenco delle cave a maggior impatto ambientale, finalizzato ad individuare una scala di priorità di quelle da dismettere.** I criteri da utilizzare dovrebbero comprendere, tra gli altri: altitudine; localizzazione su creste; ubicazione nelle aree contigue del Parco Regionale delle Apuane; impatto paesaggistico; minaccia al patrimonio speleologico, ai geositi Unesco, alle falde acquifere e alle sorgenti; grado di fratturazione del marmo (produzione di detriti eccessiva rispetto ai blocchi); difficoltà logistiche od economiche nell'utilizzo o nello smaltimento dei detriti d'escavazione;
- b) effettuare un **censimento ufficiale degli addetti** attuali (da considerarsi come occupazione "all'anno zero"), **per ogni cava e per ogni azienda di lavorazione lapidea**, da aggiornare annualmente;
- c) **introdurre nella procedura di assegnazione delle concessioni**, oltre al canone concessorio posto a base di gara (già previsto all'art. 36), **la percentuale minima di blocchi che deve essere lavorata nel distretto marmifero apuano (es. 50%**, da elevare gradualmente man mano che si sviluppa la filiera locale). Il risultato auspicato ed atteso è un graduale incremento dell'occupazione nella filiera;
- d) **annualmente**, verificato l'aumento occupazionale rispetto all'anno zero, **si programma la dismissione delle cave secondo la graduatoria d'impatto stilata al punto a) per un numero di addetti pari alla metà dell'incremento occupazionale registrato dal censimento** (dismissione da attuarsi entro 3 anni⁽⁴⁾ o, se precedente, allo scadere della concessione). Possono essere eventualmente previsti sia un indennizzo al concessionario per gli anni di concessione non usufruita, sia accordi sindacali ed incentivi per favorire l'inserimento nella filiera di lavorazione dei cavaatori perdenti il posto di lavoro.

L'introduzione del dispositivo proposto, garantendo sia l'aumento dell'occupazione sia la graduale dismissione delle cave a maggior impatto, darebbe piena attuazione agli obiettivi della proposta di legge dichiarati nel preambolo.

2) Agri marmiferi e patrimonio indisponibile comunale

Il Capo IV è intitolato «*Disposizioni relative alla concessione per l'esercizio dell'attività estrattiva negli agri marmiferi di proprietà dei comuni di Massa e Carrara e nei beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale*»

Il titolo fa sorgere il dubbio che possano esservi *agri marmiferi non di proprietà* dei comuni di Massa e Carrara (dunque privati?). Per fugare il dubbio si propone di sostituire "negli agri marmiferi di proprietà dei comuni di Massa e Carrara" con "**nei giacimenti marmiferi (comunque siano essi denominati) situati nei comuni di Massa e Carrara**".

Anche la seconda parte del titolo («*e nei beni appartenenti al patrimonio indisponibile comunale*») fa sorgere dubbi. Se riguardasse terreni con giacimenti marmiferi, questi dovrebbero rientrare negli agri marmiferi: quindi la seconda parte sarebbe superflua. D'altronde l'uso stesso della congiunzione «e» fa pensare che si tratti di beni diversi dagli agri marmiferi; non è chiaro, tuttavia, a cosa ci si riferisca concretamente.

Art. 33 – Concessione

Comma 1. OK

Comma 2. «*Al fine di garantire lo sfruttamento sostenibile e razionale delle risorse, il comune individua i livelli territoriali ottimali, costituiti da uno o più siti estrattivi, da affidare in concessione ai sensi del comma 2.*».

«*ai sensi del comma 2*» si riferisce al comma 2 dell'art. 32?

Comma 3. OK

Comma 4. Si chiede di sostituire «*La concessione ha una durata non superiore a venti anni*» con «*La concessione ha una durata non superiore a dieci anni*». Una durata di 10 anni, infatti, è più che sufficiente per il recupero degli investimenti e garantisce meglio i principi della concorrenza e della libertà di stabilimento, mentre una durata di 20 anni favorisce le rendite di posizione (a scapito dell'innovazione e dell'occupazione nella filiera locale).

⁴ È questo un ulteriore motivo che suggerisce l'opportunità di ridurre la durata delle concessioni **da 20 a 10 anni**.

Comma 5. «La concessione ha carattere personale, sono nulli e costituiscono causa di decadenza gli atti di cessione, trasferimento e sub concessione, **salvo il caso di trasferimento d'azienda o di un suo ramo**».

L'eccezione prevista dal comma suscita perplessità. Da un lato, infatti, può costituire un espediente per aggirare il divieto generale di cessione, trasferimento e sub concessione, analogo ad es. a quello dei balneari che "vendevano" la concessione di un bene demaniale (di proprietà pubblica). Da un altro lato, inoltre, potrebbe rivelarsi un grimaldello col quale la criminalità organizzata –ad es. sabotando o intimorendo il titolare– può costringerlo a cedere l'azienda od un suo ramo.

Riteniamo prudente **eliminare la frase «salvo il caso di trasferimento d'azienda o di un suo ramo»**: se l'azienda intende dismettere questa attività può rinunciare alla concessione; sarà il comune ad emanare un nuovo avviso pubblico per l'assegnazione della concessione.

Comma 6. OK (apre la possibilità della costituzione di un'azienda pubblica).

Art. 34 – Oggetto e contenuto della concessione

OK

Art. 35 – Procedimento per il rilascio della concessione

Commi 1, 2 e 3.

Il comma 3 affida al comune il compito di selezionare il miglior progetto preliminare valutando prioritariamente: a) le ricadute ambientali; b) le ricadute socioeconomiche, anche in una logica di filiera sul territorio; c) gli effetti occupazionali; d) il piano economico-finanziario; e) il possesso di certificazioni che qualificano il processo produttivo, la gestione ambientale e sociale dell'impresa; f) il canone concessorio proposto.

Tuttavia il comma 2 non prescrive che tali elementi debbano essere contenuti nei progetti preliminari (fa eccezione il piano economico-finanziario).

La mancata coerenza tra il comma 2 e il comma 3 mette il comune nell'ardua posizione di dover selezionare il miglior progetto preliminare senza disporre degli indispensabili elementi di giudizio, esponendolo così al duplice rischio di scelte errate e di eccesso di arbitrio.

Ciò considerato, e visto che lo stesso preambolo alla proposta di legge attribuisce particolare importanza agli obiettivi della tutela ambientale e della promozione dell'occupazione nella filiera locale, **riteniamo indispensabile che gli elementi di valutazione elencati nel comma 3 debbano far parte anche dei contenuti obbligatori del progetto preliminare previsti nel comma 2.**

Inoltre, considerato che la scelta viene fatta proprio sui progetti preliminari, **riteniamo che il comma 2 debba richiedere ai concorrenti di quantificare al meglio l'entità della loro offerta per ogni singolo elemento del comma 3, esplicitandone le garanzie offerte.**

Infine, onde evitare il rischio che sia selezionato un progetto preliminare solo grazie a sue "facili promesse" (poi non mantenute), è necessario garantire il rispetto degli elementi che sono risultati determinanti per la selezione del progetto. Riteniamo perciò **necessario che la concessione richiami esplicitamente tali elementi inserendoli tra le prescrizioni fissate a pena di decadenza della concessione stessa** (ai sensi dell'Art. 37).

Riteniamo infine che, oltre al canone concessorio posto a base di gara (già previsto all'art. 36), debba essere **esplicitamente fissata anche la percentuale minima di blocchi che deve essere lavorata nel distretto marmifero apuano** (ad es. 50%, da elevare gradualmente man mano che si sviluppa la filiera locale).

Commi 4, 5, 6, 7, 8, 9: OK

Art. 36 – Canone concessorio: OK

Art. 37 – Cause di decadenza della concessione: OK

Art. 38 – Commissione tecnica comunale

il comma 3 recita: «*Ai fini di cui all'articolo 25, comma 3, il comune relaziona alla Giunta regionale altresì degli esiti delle verifiche della commissione tecnica*».

Si segnala che l'Art. 25 ha solo due commi (il comma 3 è inesistente).

Art. 39 – Autorizzazioni e concessioni esistenti

Commi 1, 3 e 4.

«Il comune provvede al rilascio delle concessioni sui beni di cui al presente capo a seguito di procedura ad evidenza pubblica **allo scadere delle autorizzazioni o delle eventuali concessioni già rilasciate** ...».

Si segnala che **questa previsione comporterebbe di fatto un rinvio di durata assolutamente inaccettabile (decenni) dell'applicazione delle nuove disposizioni.**

È doveroso ricordare che con Deliberazione n. 36 del 10 aprile 2002 il Consiglio Comunale di Carrara ha apportato modifiche al Regolamento per la concessione degli agri marmiferi comunali del 1995, diverse delle quali sono state ritenute **illegittime** dalla Commissione Consultiva nominata dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 641 del 27 settembre 2002.

In particolare ha ritenuto illegittima la modifica al punto 20 della Deliberazione Consiliare n. 36/2002, che ha portato la durata della concessione da "venti anni" a "ventinove anni, rinnovata automaticamente". Così, infatti, si esprime la Commissione Consultiva:

«mentre il testo del 1995 all'art. 9 fissava la durata delle concessioni in venti anni, nel rispetto del principio della temporaneità di cui alla L.R. n. 104/1995, la durata veniva portata a ventinove anni rinnovabile automaticamente alla scadenza. Il rinnovo automatico ripristina di fatto la perpetuità del diritto estense, in piena contraddizione con la sentenza della Corte Costituzionale (n. 488/1995 n.d.r.) che afferma la regola della temporaneità delle concessioni...».

Al riguardo merita sottolineare quanto espresso dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 488/1995 sulla perpetuità delle concessioni, di fatto reintrodotta dal sopra esposto punto 20:

«Ciò che non si può ammettere, osserva conclusivamente la Regione, è la concessione in perpetuo e a titolo gratuito di un bene appartenente al Patrimonio indisponibile di un ente pubblico: essa attribuirebbe in sostanza al privato concessionario una quasi proprietà in contraddizione col regime dei beni pubblici».

Ciò nonostante il comune, in quel periodo particolarmente sensibile alle pressioni della lobby del marmo, ha mantenuto tale illegittimità. Per queste ragioni le concessioni (o, meglio, le autorizzazioni, visto che il comune di Carrara –a quasi 20 anni dal 1995– non ha ancora rilasciato le concessioni) hanno ancora la durata di 29 anni.

Considerati questi motivi, la previsione del comma 1 della proposta di legge si tradurrebbe in una ulteriore dilazione, di entità veramente inaccettabile, della concreta attuazione della nuova L.R. che sarebbe di fatto rinviata quasi *sine die*. Si chiede pertanto di modificare come di seguito il comma 1:

«Il comune provvede al rilascio delle concessioni sui beni di cui al presente capo a seguito di procedura ad evidenza pubblica entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge o, se precedente, allo scadere delle autorizzazioni o delle eventuali concessioni già rilasciate ...».

Analogha modifica (3 anni) va apportata ai commi 3 e 4 dell'art. 37.

Comma 5

«I termini di cui ai commi 3 e 4 possono essere incrementati sino ad un massimo di ulteriori 5 anni...».

Per la stessa motivazione indicata ai commi 1, 3 e 4 (necessità di non frapporre nuove eccessive dilazioni alla concreta attuazione della nuova L.R.), pur condividendo l'intento di incentivare l'impegno alla lavorazione nella filiera locale, **si propone di ridurre l'incentivo a 3 anni (anziché 5).**

Comma 6

Per coerenza con le nostre proposte di modifica dei commi precedenti, i valori di 7 e 12 anni contenuti nel comma 6 dovrebbero essere sostituiti rispettivamente **con 3 e 6 anni.**

Art. 40 – Regolamenti comunali: OK.

TITOLO V – DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI CAVA PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE

Art. 47 – Estrazione dai corsi d'acqua

Gli intenti dell'art. 47, finalizzati alla riduzione del rischio idraulico e al contenimento dei costi di tali interventi, **sono condivisibili**. Tuttavia, l'esperienza ha largamente dimostrato che le disposizioni contenute nell'articolato proposto si prestano troppo spesso ad abusi e a fini diversi.

Particolarmente suscettibili di essere piegati a finalità diverse dall'esclusiva riduzione del rischio idraulico sono i commi 2 [lett. b) e c)] e 3 che prevedono la possibilità di:

- **riutilizzare il materiale estratto** per realizzare interventi non solo all'interno dello stesso cantiere, ma anche in altre opere pubbliche da parte del medesimo ente competente;
- **cedere all'appaltatore** (quindi alla commercializzazione degli inerti), a compensazione del costo degli interventi (comprensivo di tutti gli oneri), **i materiali estratti eccedenti** le possibilità di riutilizzo di cui al punto precedente.

Il combinato disposto di questi commi, infatti, può spingere l'ente competente alla gestione dei corsi d'acqua a ricercare siti dai quali estrarre materiali (e magari a sovrastimarne i quantitativi) non tanto (o solo secondariamente) per ridurre il rischio idraulico locale, quanto al fine principale di realizzare altre opere del suo programma di interventi che, altrimenti, non riuscirebbe ad eseguire per la cronica carenza di risorse economiche di cui dispone. In pratica, **si corre il rischio che, di fatto, il fine principale dell'estrazione di inerti divenga il reperimento di risorse economiche per altri interventi (anziché la riduzione del rischio nel sito d'intervento)**. È appena il caso di rammentare che l'estrazione di inerti dagli alvei comporta comunque l'alterazione del trasporto solido e dell'equilibrio sedimentologico, induce l'incisione degli alvei e l'instabilità dei versanti e delle opere idrauliche (briglie, difese spondali, ecc.) e riduce il ripascimento dei litorali, aggravandone l'erosione.

Per evitare questo rischio di distorsione della finalità (tutt'altro che ipotetico, come largamente dimostrato dall'esperienza regionale e nazionale) **si propone un dispositivo analogo a quello contenuto nell'art. 10 del PAI dell'Autorità di Bacino del Magra che consente l'estrazione di sedimenti per ridurre il rischio idraulico a condizione che tali materiali siano utilizzati con le seguenti priorità: «1. movimentazione in loco o nelle immediate pertinenze dell'alveo; 2. risistemazione in sezioni a valle soggette ad erosione; 3. ripascimento dei litorali connessi; 4. utilizzo in loco per la realizzazione di opere idrauliche coerenti con le finalità e i criteri delle presenti norme, limitatamente alle quantità che sia dimostrato non essere possibile ricollocare nei modi su indicati...».**

Come si vede, nel dispositivo dell'AdB Magra, lo stesso riutilizzo per opere pubbliche (in loco o da parte dello stesso ente) previsto dall'art. 47, c. 2. lett. b) della proposta di legge è subordinato alla verifica dell'impossibilità di movimentare in loco i materiali e di risistemarli in sezioni dell'alveo poste a valle soggette ad erosione o a ripascimento dei litorali.

TITOLO X – NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 67 – Abrogazione della L.R. 104/1995

Per le motivazioni sopra illustrate, in particolare nelle nostre "Osservazioni generali, di carattere giuridico", si chiede pertanto di **mantenere in vigore la L.R. 104/95 (Disciplina degli Agri Marmiferi di proprietà dei Comuni di Massa e di Carrara, cit.)**.

*Per Legambiente, Fausto Ferruzza
Firenze, lì 17 luglio 2014*