



## **Cave**

### **Ricerche e proposte sulle cave del Veneto**

Convegno: auditorium di palazzo Bomben, via Cornarotta 7, Treviso; 10 marzo 2006.

Esposizione: palazzo Caotorta, via Cornarotta 9, Treviso; dal 10 marzo al 19 maggio 2006.

### *Competenze, dal Regno d'Italia alla Regione Veneto*

RENZO MENEGHEL

L'intervento tende ad illustrare l'aspetto legislativo ed in qualche modo l'attività stessa delle cave dall'emanazione del Regio Decreto del 1927 all'attuale legislazione regionale veneta.

Prima delle Leggi Regionali n. 36 del 1975 e n. 44 del 1982, la disciplina del settore estrattivo era rimasta ancorata al Regio Decreto 1443 del 29 giugno 1927, - all'art. 7 del D.P.R. 620/55, - nonché ai decreti delega statali alle Regioni a statuto ordinario, D.P.R. 3/72 e D.P.R. 616/77.

L'attuazione dell'art. 117 della Costituzione ha dato poi potere alle Regioni di legiferare.

Dopo la fine della prima guerra mondiale, la forte richiesta di materiale inerte e di minerali per la ricostruzione, ha indotto il "Governo del Re" ad emanare il Regio Decreto n. 1443 del 1927 "Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno"; con questo decreto si sono di fatto regolamentate sia le miniere, sia le cave.

Uno dei principi più importanti e caratterizzanti del Regio Decreto è la considerazione del fondo oggetto d'escavazione (cava o torbiera) come bene privato ma, contestualmente, come fonte di materiale pregiato e, come tale, oggetto d'interesse pubblico al punto di condizionarne la disponibilità e la concessione allo sfruttamento, alla corretta e sufficiente conduzione dello stesso.

Quindi, il concetto precedente espresso dall'art. 45 del Regio Decreto, è norma fondamentale in quanto, se da un lato conferma, come visto, il regime fondiario per le cave, dall'altro evidenzia come il passaggio al regime di concessione presupponga il raffronto tra proprietario inerte e terzo imprenditore minerario: solo in presenza di questo raffronto la norma viene a privilegiare l'impresa rispetto alla proprietà e si attua il meccanismo della concessione della coltivazione al terzo imprenditore con l'inclusione del giacimento nel patrimonio indisponibile dello Stato, ora Regione.

Da qui emerge la connotazione saliente dell'impresa mineraria, quale portatrice del pubblico interesse alla produzione e quindi meritevole di tutela pubblica.

A conforto dell'esattezza dell'ottica delineata, si fa richiamo alla questione posta anni fa in merito alla costituzionalità degli artt. 2, 42 e 45 del citato Regio Decreto alla Corte Costituzionale considerato che parte ingente del territorio nazionale è costituito da materiali di seconda categoria e quindi, assoggettato alla potenziale demanializzazione.

La Corte, respinse il ricorso confermando il primato del concetto di pubblica utilità rispetto al presunto e insuperabile principio di proprietà privata.

Altro pregio di questo Regio Decreto, ancora oggi vigente, è di avere per la prima volta classificato i materiali.

Infatti l'art. 2 suddivide in due macro attività l'estrazione dei minerali e dei materiali inerti classificandoli in funzione dell'importanza, in Miniere e Cave.

Appartengono alla prima categoria la coltivazione di:

- a) i minerali utilizzabili per l'estrazione di metalli, metalloidi, ecc.
- b) graffite, combustibili solidi, liquidi e gassosi, rocce asfaltiche e bituminose;
- c) fosfati, Sali alcalini e magnesiaci, ecc.;
- d) pietre preziose, bauxite, marna da cemento, ecc.;
- e) sostanze radioattive, acque minerali e termali, ecc.

Appartengono, invece, alla seconda categoria la coltivazione di:

- a) torbe;
- b) materiali per costruzioni edilizie, stradali e idrauliche;
- c) pietre coloranti, farine fossili, quarzo e sabbie silicee, pietre molari e pietre coti;
- d) tutti i materiali industrialmente utilizzabili ai termini dell'art. 1 e non compresi nella I<sup>a</sup> categoria.

Altro punto determinante, ripreso anche nella normativa regionale, è quello che l'autorizzazione di cava non viene rilasciato per lavori o opere da eseguire nello stesso fondo, neppure per scavi di fondazione o simili o di opere di bonifiche agrarie (in queste ultime purché non vi sia la commercializzazione del materiale scavato).

Dall'entrata in vigore del Regio Decreto del 1927, la disciplina dell'attività di cava fu di esclusiva competenza del Ministero dell'Industria. Successivamente sono state introdotte delle modifiche e integrazioni, la più importante delle quali è stata l'approvazione del DPR 620 del 1955 "Norme di decentramento del ministero dell'Industria e del Commercio" che autorizza gli

Ingegneri Capi responsabili dei distretti Minerari a gestire le attività estrattive dei materiali di II<sup>^</sup> Categoria.

La procedura per poter intraprendere un'attività estrattiva era di facile applicazione.

Qualsiasi proprietario di un fondo poteva sfruttare i giacimenti dei materiali di II<sup>^</sup> categoria, inviando una semplice richiesta di avvio di attività, allegando l'indicazione catastale dell'area interessata, il tipo di materiale da estrarre, nonché la profondità e il volume di scavo.

L'Ingegnere Capo del Distretto Minerario era tenuto a dare comunicazione all'Amministrazione provinciale, alla Camera di Commercio ed al Comune interessato che potevano far pervenire osservazioni entro il termini di 30 giorni dalla data di comunicazione.

Fatto importante è che l'estrazione in falda era consentita.

Nel periodo a cavallo degli anni 50-60, si ebbe un forte incremento delle attività costruttive.

Iniziò così una forte espansione edilizia pubblica e privata e risale a questo periodo la costruzione di grandi infrastrutture come autostrade, industrie ed edilizia residenziale.

Anche se la Regione Veneto aveva una forte vocazione agricola, l'espansione industriale ha richiesto al settore estrattivo, una crescente quantità di materiali litoidi.

Fino ad allora l'approvvigionamento proveniva esclusivamente dai Fiumi Po, Adige, Brenta, Piave, Tagliamento, nonché dai Torrenti Cellina e Meduna e dai torrenti montani del bellunese.

Si aprirono le prime cave in zone agricole dove il sottosuolo è ricco di materiali ghiaiosi e questo fu agevolato da una serie di interventi di carattere amministrativo e da parte della magistratura che di fatto ha bloccato qualsiasi attività estrattiva nei fiumi.

Questo fatto ha portato ad una coscienza imprenditoriale sugli operatori del settore, che hanno cominciato a considerare l'attività di cava come un'industria e, di seguito, si è concretizzata sull'imprenditore un'esigenza di sistemazione ambientale dei siti estrattivi.

Chi in realtà ha di fatto ignorato il concetto di ripristino dopo l'estrazione, sono stati, inizialmente le aziende di costruzione delle ferrovie che recuperavano il materiale, ove presente, a ridosso dell'opera stessa, sia quelle per la realizzazione delle infrastrutture viarie che, ritenendo utile prelevare il materiale più vicino possibile all'opera stessa, hanno lasciato sul territorio dei "buchi" incustoditi alla mercé di scaricatori di rifiuti di qualsiasi genere.

In alcuni casi cave di questo tipo, chiamate per l'appunto "cave di prestito", sono state riutilizzate, come laghetti ricreativi, strutture sportive ricettive ed altro.

L'attività estrattiva del Veneto non si limita alle sole ghiaie e sabbie; il nostro territorio infatti, in modo abbastanza omogeneo, è interessato all'escavazione di argille per laterizi, calcari e trachite da taglio e lucidabili, marmo, quarzo, quarzite, pietre molari, calcari per calce, calcari per

granulati, per costruzioni, per industria, per marmorino, basalti, argilla ferriera e terre coloranti sabbie silicee e terra da fonderia, gesso, torba e materiale detritico.

In molti casi, vedi le cave di argilla esistenti nella bassa pianura trevigiana, veneziana e padovana, queste hanno avuto un ripristino specificatamente agricolo, tranne nei casi di presenza di falda dove sono state trasformate nella quasi totalità in laghetti di pesca sportiva o di itticoltura.

Ritornando alla normativa, con la legge delega n. 2 del 1972, lo Stato ha trasferito alle Regioni a Statuto ordinario, le funzioni amministrative in materia di acque termali e minerali e le attività estrattive di cave e torbiere.

La Regione Veneto ha ritenuto di dover normare l'attività estrattiva, visto l'enorme impatto sul territorio che questa comportava.

Il primo passo è quello di aver commissionato al CNR di Padova un primo piano cave per capire dettagliatamente la situazione e soprattutto l'entità dei fabbisogni.

Il piano, composto da una relazione, e da tre tavole relative alle zone interessate dall'attività estrattiva, alla densità delle cave divise per materiale, ed infine ad un'analisi delle direzioni prevalenti di mercato, ha permesso alla Regione di avere un punto di partenza.

È seguito nell'anno successivo (1974) un rapporto sempre del CNR, dell'attività in atto.

Nel frattempo si è reso necessario intervenire nell'attività di cava presente nei Colli Euganei con la chiusura di alcuni siti a seguito delle norme della Legge 1079/71.

Inoltre il fermo imposto all'estrazione nei fiumi, ha favorito nella Regione Veneto la creazione e l'emanazione della prima normativa riguardante l'attività estrattiva: è la Legge Regionale n. 36 del 17 aprile 1975.

Con questa legge, la Giunta Regionale ha iniziato a disciplinare in modo significativo l'attività estrattiva in Veneto, ponendo in essere i primi "paletti" al fine di porre sotto controllo l'attività stessa.

I contenuti, almeno quelli comuni con le norme del Regio Decreto del 27, impongono ai titolari di cave autorizzate dall'Ingegnere Capo del Distretto minerario di produrre, entro quattro mesi dalla pubblicazione della nuova normativa, una serie di documentazioni e relazioni per ottenere dalla Giunta regionale l'autorizzazione per il proseguo dell'attività.

Inoltre si prevede la presentazione di uno schema di piano guida per l'escavazione che prevede il coinvolgimento dei comuni.

Un punto importante della legge è relativo al parere del Consiglio comunale, che deve essere trasmesso alla Giunta Regionale, in merito al rilascio di una nuova autorizzazione di cava.

Nel 1977 la legge regionale 10, sembrò portare un'autentica rivoluzione nella normativa corrente, perchè sembrava accreditare l'attività estrattiva, essendo pertinente al territorio, come facente parte dell'attività normativa della disciplina urbanistica. Neppure il D.P.R. 616/77 fa chiarezza, laddove all'art. 62, richiama la materia delle "cave e torbiere" solo per trasferire dallo Stato e dai suoi Uffici periferici alle Regioni, competenze in materia di autorizzazioni, vigilanza, sicurezza, ecc.

Nel 1978 la Giunta Regionale presentò un disegno di legge il cui schema preliminare andava nella direzione urbanistica.

Lo stesso venne successivamente ritirato, una volta verificata la necessità di aver per il settore estrattivo una legge quadro estrapolata dalla competenza urbanistica.

Inoltre, mi preme ricordare, come sia il Consiglio di Stato, sia la Corte di Cassazione a sezioni unite, in periodi diversi (nell'80 il primo e nel '93 la seconda), hanno ribadito il regime autorizzatorio per le attività di cave e torbiere. Nonostante pareri diversi da vari TAR tra cui quello Veneto.

Nel dicembre 1979, il Consiglio Regionale approvò una nuova normativa, la legge 5/1980, adottando altresì il Piano cave che venne approvato successivamente.

Nel frattempo, a seguito di forti pressioni politiche, venne avviata una campagna referendaria al fine di abrogare la Legge regionale 5/80 in quanto, a detta dei proponenti referendari, carente dal punto di vista programmatico. A seguito di ciò il Consiglio regionale approvò una nuova normativa la 50/81 che abrogò la legge regionale 5/80.

La mancanza di una precisa legge regionale per il settore estrattivo si è ulteriormente fatta sentire tra le forze politiche presenti in Regione, anche a seguito di grosse spinte degli Enti locali, in quanto le norme contenute nella 50/81, non davano agli stessi Enti specifiche competenze se non quella di sanzionare amministrativamente gli abusi di cava. La Giunta Regionale ha ritenuto di dover legiferare in modo specifico e autonomo tutta la materia.

L'iter della nuova normativa non è stata molto lungo: infatti con la legge n. 44 del 7 settembre 1982, il Consiglio regionale approva le "Norme per la disciplina dell'attività di cava" considerando i materiali di estrazione e suddividendoli in due specifici gruppi in funzione dell'impatto sull'ambiente e sulla loro presenza nel territorio regionale.

L'impianto della normativa in questione si basa sul decentramento delle competenze amministrative alla Provincia, rimanendo in capo alla Regione la predisposizione di un Piano cave, della programmazione e del catasto delle cave.

In realtà, la Regione non ha mai approvato il Piano cave; senza tale strumento le Province non potevano a loro volta predisporre il proprio Piano cave, come prevedeva la legge.

La Giunta Regionale in effetti ha commissionato tale piano alla Società AQUATER che lo ha presentato nel 1984; esso è stato adottato dalla Giunta Regionale e, dopo le dovute osservazioni, è stato riadottato e trasmesso alla Presidenza del Consiglio Regionale che l'ha dirottato presso la competente Commissione Regionale. E lì è rimasto.

La legge regionale si caratterizza per alcuni aspetti molto interessanti.

I più importanti sono:

- l'introduzione di parametri fissi per determinare la profondità di scavo;
- la percentuale del territorio agricolo comunale da utilizzare per l'attività estrattiva;
- l'elenco dei comuni dove si possono aprire nuove attività estrattive, l'elenco di altri dove si può ampliare una cava esistente;
- la regolamentazione degli interventi di miglioria fondiaria con l'utilizzazione del materiale di scavo;
- l'introduzione di un contributo da versare al comune dove insiste la cava in rapporto al materiale scavato;
- l'obbligo di pagare una penale in base alla quantità di materiale scavato abusivamente o in difformità all'autorizzazione e l'obbligo al ripristino o ricomposizione ambientale dettato dalle Province;
- l'erogazione di contributi destinati al recupero di siti di attività estrattive abbandonate. Contributi che non risultano essere mai stati richiesti;
- L'introduzione di uno specifico progetto di ricomposizione ambientale dell'area di cava.

A regime, la legge prevede che la delega ad autorizzare nuove cave passi dalla Regione alle Province di appartenenza una volta approvati tutti i piani previsti dal Titolo II. Fino ad allora la Provincia può solo esprimere un parere consultivo. In alcuni casi disatteso.

In mancanza di un organico Piano Cave, tutto il comparto estrattivo dal 1982 ad oggi è stato disciplinato dai cosiddetti Criteri Transitori della Legge Regionale 44/82 e segnatamente dagli artt. 43 e 44 che regolano le modalità di attuazione di un progetto di cava in assenza di Piano.

Altra normativa che inciderà profondamente nelle future attività estrattive, è stata l'approvazione della Direttiva Europea sull'applicazione di valutazione di impatto ambientale (VIA) per una serie di interventi sul e nel territorio.

La Direttiva CEE 337/85 e la successiva legge del Ministero dell'Ambiente 349/86, hanno portato, nel lungo periodo, lo Stato ad emanare un primo DPCM del 10 agosto 88 ad un secondo che ancor oggi regola le procedure amministrative e tecniche del VIA, datato 27 dicembre 1988.

In Veneto, dopo una serie di pareri contrastanti tra Ministero dell'Ambiente, Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, TAR e Regione Veneto in merito a progetti approvati ed annullati dagli Organi succitati, è sorta la prima legge regionale sul VIA datata 26/3/99 n. 10, che successivamente ha subito delle modifiche che non interessano l'attività estrattiva.

Con questa legge si è stabilito quali progetti inerenti all'attività estrattiva siano soggetti alle norme della legge sul VIA.

Le miniere sono soggette alla Valutazione di Impatto ambientale in tutto il territorio regionale; le cave sono soggette in aree non vincolate solo se l'attività estrattiva prevede un'estrazione superiore a 350 mila mc. anno oppure se la superficie interessata dallo scavo supera i 15 ettari. Qualora l'attività si inquadri in aree naturali o protette, anche se parzialmente, il volume superiore a 200 mila mc. è soggetto a VIA, così pure se l'area interessata supera i 10 ettari di scavo.

Pertanto anche l'attività estrattiva, per i motivi suesposti, è soggetta alla Valutazione di Impatto Ambientale.

A questo punto è opportuno ricordare che negli anni passati, cioè in ogni legislatura regionale dal 1982 ad oggi, sia la Giunta, sia i singoli Consiglieri regionali, hanno tentato più volte di modificare l'attuale normativa vigente.

Le forze politiche presenti nel Consiglio Regionale hanno depositato o come partito o come singolo Consigliere una miriade di progetti di legge tutti inesorabilmente decaduti ad ogni rinnovo elettorale.

Nella passata legislatura, a seguito di specifica sentenza del TAR Veneto, e su successiva imposizione del Consiglio regionale, la Giunta Regionale, ha adottato un Piano Cave.

Contemporaneamente ha presentato un disegno di legge a sostegno del Piano.

Il piano cave è attualmente al vaglio dei tecnici incaricati al fine di verificare tutte le osservazioni presentate dagli aventi diritto.

Sarà poi riadottato da questa Giunta, in quanto un piano non decade con la chiusura della legislatura in cui è stato redatto, ma rimane in essere.

Anche l'iter della nuova legge è stato avviato; infatti, da novembre del 2005 la Giunta Regionale ha inviato al Consiglio la proposta di legge che è in attesa di essere discussa in III Commissione Consiliare.

Bibliografia:

MARCO SERTORIO, *Miniere e cave tra disciplina nazionale e regionale*, 3 tomi, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 2003.